

## Journal Sharia and Law

---

Volume 2016  
Number 68 Year 30, Issue No. 68 October 2016

Article 3

---

October 2016

### Caretaker Government: From the Political Concept to the Legal Framework

sam dallah

Associate Professor of Public Law College of Law, Sharjah University, [dr.samdallah@gmail.com](mailto:dr.samdallah@gmail.com)

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law)



Part of the [Communications Law Commons](#)

---

#### Recommended Citation

dallah, sam (2016) "Caretaker Government: From the Political Concept to the Legal Framework," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2016 : No. 68 , Article 3.

Available at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law/vol2016/iss68/3](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2016/iss68/3)

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [sljournal@uaeu.ac.ae](mailto:sljournal@uaeu.ac.ae).

---

## Caretaker Government: From the Political Concept to the Legal Framework

### Cover Page Footnote

Dr. Sam Dallah Associate Professor of Public Law College of Law, Sharjah University  
dr.samdallah@gmail.com

## حكومة تصريف الأعمال "من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية"\*

د. سام سليمان دلة\*

### ملخص البحث

إن الحياة الدستورية والسياسية في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية والمختلطة تقوم أساساً على مبدأ تداول السلطة، إضافةً للتعددية الحزبية. وتتجه معظم هذا الديمقراطيات إلى اعتماد نظم انتخابية قائم على النسبية، باعتبارها أكثر الأنظمة الانتخابية التي تضمن توسيع وعدالة التمثيل السياسي.

لكن هذه الحياة الدستورية والسياسية، غالباً ما تؤدي إلى عدم استقرار سياسي ينتج عنها عدم استقرار حكومي، يتمثل بتحول الحكومة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية، إلى «حكومة تصريف الأعمال» ذات صلاحيات إدارية محدودة.

بالتأكيد إن المحافظة على مبادئ ونوعية الحياة الدستورية والسياسية في إطار ديمقراطي هو أمر مبدئي وهام، ولكن المحافظة على الاستقرار الحكومي أمر مهم أيضاً، ويجب عدم التضحية به.

فعدم الاستقرار الحكومي، أو كما يسميه البعض "الفراغ الحكومي"، له تأثيرات خطيرة وأحياناً كارثية على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والأمنية... الخ، أي على بقاء الدولة. لذلك عملت بعض الأنظمة السياسية على إيجاد توازن بين الضمانات الديمقراطية وضرورات الاستقرار الحكومي، وذلك من خلال تجنبها أو

\* أجزى للنشر بتاريخ ١٦/١٠/٢٠١٤.

\* أستاذ القانون العام المشارك - كلية القانون - جامعة الشارقة.

على الأقل تقليص فترة عمل «حكومة تصريف الأعمال»، وذلك بابتكار آليات دستورية أو تشريعية.

لذلك قمنا في هذه الدراسة بتأصيل مفهوم «حكومة تصريف الأعمال»، ونقله من الإطار السياسي إلى الإطار القانوني.

## المقدمة

يُعدُّ مصطلح «حكومة تصريف الأعمال» من أكثر المصطلحات السياسية/الدستورية إبهاماً وضبابية من الناحية القانونية، حيث جاءت النصوص في معظم دساتير دول العالم على قيام الحكومة المستقلة أو بحكم المستقلة (أو حتى الحكومة المشكلة ولم تنل الثقة من البرلمان بعد)، بالاستمرار بتصريف الأعمال دون تحديد مضامين وحدود عمل «حكومة تصريف الأعمال». ولذلك تعددت الشروحات الفقهية بشأن تحديد مفهوم «حكومة تصريف الأعمال»، بتعدد الممارسات في بعض الدول. هذه الممارسات ترتبط بالظروف السياسية المرافقة لتحول حكومة كاملة الصلاحيات إلى «حكومة تصريف الأعمال» في كل بلد. ولذلك يمكننا القول بأنه لا يوجد نظرية فقهية متكاملة بشأن «حكومة تصريف الأعمال»، وإنما هناك مجموعة آراء فقهية قانونية مبنية على وقائع سياسية، ومتأثرة بشكل كبير بالانتماء أو بتبني اتجاهات سياسية معينة. وبالتالي يمكننا القول أيضاً بأن مفهوم «حكومة تصريف الأعمال» هو مفهوم تجريبي متغير وفق ظروف كل دولة، أكثر منه مفهوماً محدداً<sup>(1)</sup>.

وإذا كانت المفاهيم القانونية معيارية أي قابلة للضبط والقياس عليها، وإذا كانت المفاهيم السياسية غير معيارية، وبالتالي عرضةً لوجهات نظر مختلفة مرتبطة بالأيديولوجيا أو بالاتجاه السياسي، فإن مفهوم «حكومة تصريف الأعمال» هو

(1) Fernand Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République», Revue française de science politique, 20ème année, n°4, 1970, pp. 645-680.

مفهوم مختلط أو "بين-بين"، بين السياسي غير المعياري والقانوني المعياري. لذلك فإن تحديد مفهوم «حكومة تصريف الأعمال» لا يخرج عن كونه عملية تهدف إلى التأطير أو الضبط القانوني لممارسة سياسية.

وباعتبار أن عبارة «حكومة تصريف الأعمال» تشكل مصطلحاً دستورياً يرتبط وينطوي على ممارسات سياسية مختلفة بحسب طبيعة وظروف كل دولة، وباعتبار أنه لا يوجد نص دستوري أو تشريعي صريح، يحدد مضمون «حكومة تصريف الأعمال»، الأمر الذي جعل الاجتهاد الدستوري والإداري يتصدى لهذه المسألة ويرسم لها خطوطاً واضحة إلى حد ما، دون أن يقيد نفسه بمعيار ثابت أو جامد.

انطلاقاً من ذلك، وفي ضوء قلة الآراء الفقهية حول مفهوم «حكومة تصريف الأعمال»، وقلة الاجتهادات الدستورية والإدارية في هذا المجال، بمقابل غزارة الآراء والاتجاهات السياسية بهذا الصدد في الدول التي تطول فيها فترة عمل «حكومة تصريف الأعمال» - (كما في بعض الدول مثل بلجيكا ولبنان...) - سنحاول القيام بدراسة تأصيلية لمفهوم «حكومة تصريف الأعمال»، من خلال تأطير الآراء السياسية وربطها أو إحاطتها باعتبارات ومعايير قانونية، تمكننا من تحديد هذا المفهوم، وذلك من خلال تبيان الأسباب المؤدية للوصول إلى «حكومة تصريف الأعمال» وأساس ونطاق وأبعاد عملها، وكذلك آثار قيام «حكومة تصريف الأعمال» على عمل بقية السلطات الدستورية، إضافةً لكيفية تجنب، بعض الأنظمة السياسية، الوصول إلى «حكومة تصريف الأعمال» سياسياً أو دستورياً.

### المطلب الأول

#### مفهوم حكومة تصريف الأعمال

إن تحديد مفهوم «حكومة تصريف الأعمال» يتطلب منا بدايةً تمييز هذا المصطلح عن مصطلحات أخرى تطلق على الحكومة في بعض الأوقات أو الظروف، وذلك قبل التعرف إلى مبررات وجود «حكومة تصريف الأعمال»، وحالات حدوثها،

والأساس السياسي والدستوري لممارسة سلطاتها.

أولاً: «حكومة تصريف الأعمال» وتمييزها عن المصطلحات القريبة:

يخلط البعض، وخصوصاً السياسيين والإعلاميين، مصطلح «حكومة تصريف الأعمال» مع بعض المصطلحات الأخرى التي تطلق على بعض الحكومات التي تنشأ في أوقات وظروف عدم الاستقرار السياسي أو الأزمات السياسية التي قد تكون قريبة من ظروف انتقال حكومة إلى «حكومة تصريف الأعمال»، كمصطلح «الحكومة الانتقالية» أو «الحكومة المؤقتة» أو «الحكومة الفعلية».

I- «حكومة تصريف الأعمال»:

يستخدم تعبير «حكومة تصريف الأعمال» للدلالة على الحكومة التي تستمر تجنباً لحدوث فراغ حكومي، حيث إن الحكومة المستقلة أو المعتبرة بحكم المستقلة يبقى منطوقها، بتكليف من رئيس الدولة، وبموجب كتاب يوجهه إليها، تصريف الأعمال العادية أو الجارية حين تشكيل حكومة جديدة.

وبالتالي فإن «حكومة تصريف الأعمال» هي حكومة متحولة من حكومة عادية بكامل الصلاحيات، إلى حكومة محدودة الصلاحيات في حدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في حدوده الإدارية، وذلك بسبب ممارسة دستورية طبيعية، ناجمة عن واقع سياسي جديد. هذه الممارسة الدستورية الطبيعية تتمثل إما باستقالة الحكومة من تلقاء ذاتها، أو باعتبارها بحكم المستقلة نتيجة واقع دستوري جديد (انتخاب برلمان جديد، انتخاب رئيس دولة جديد، استقالة نسبة من أعضائها...) (2).

ومن هذه المقاربة فإن «حكومة تصريف الأعمال» هي حكومة عادية بكامل الصلاحيات تحولت إلى حكومة ذات صلاحيات محدودة لمدة "مؤقتة" و"انتقالية": مؤقتة بمعنى تظل قائمة إلى حين تشكيل حكومة جديدة وفق القواعد الدستورية

(2) F. Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes...», art. cit. p. 645.

القائمة، وانتقالية بمعنى تؤمن انتقال السلطة منها إلى حكومة جديدة وفق القواعد الدستورية القائمة. وبالتالي ليس بمفهوم «الحكومة الانتقالية» أو «الحكومة المؤقتة» كما يستخدم في التعابير السياسية، وهذا ما سنوضحه في الفقرة التالية.

## II- الحكومة المؤقتة: «الحكومة الانتقالية» (و) (أو) «الحكومة الفعلية»:

يستخدم في المصطلحات السياسية تعبير «الحكومة الانتقالية» وأحياناً يستخدم تعبير «الحكومة المؤقتة» كمرادف للحكومة الانتقالية أو كصفة إضافية. وفي جميع الأحوال يقصد بـ «الحكومة الانتقالية» أو «الحكومة المؤقتة» الحكومة التي تتشكل في ظروف استثنائية تمر بها دولة بعد سقوط نظام سياسي، إما بسبب حرب أو ثورة أو انقلاب عسكري أو غزو خارجي<sup>(3)</sup>، وتكلف بإدارة شؤون البلاد إلى حين انتهاء الفترة الانتقالية. حيث تنتهي هذه الفترة الانتقالية بعد الاتفاق على نظام سياسي جديد، يؤمن السير المنتظم لمؤسسات الدولة. وقد حدث هذا الأمر في الكثير من دول العالم (فرنسا وألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، ومعظم دول أوروبا الشرقية في بداية التسعينات من القرن الماضي، وما يحدث حالياً في العديد من الدول العربية، وما حدث مؤخراً في أوكرانيا). وقد تنشأ الحكومة الانتقالية في المنفى، قبل أن تنتقل إلى داخل الدولة (وهذا ما حدث في فرنسا مع حكومة الجنرال ديغول).

هذا النوع من الحكومات، لا يعمل وفق أحكام دستورية نافذة سابقة لوجودها، أو نشأت على أساسها، وإنما يعمل وفق مبادئ دستورية أو إعلانات دستورية أعدت خصيصاً لتكوينها (وأحياناً بالعودة إلى نصوص دستورية قديمة أو ملغاة كما حدث في أوكرانيا حيث تم إحياء العمل بدستور ٢٠٠٤). هذه المبادئ والإعلانات الدستورية يتم وضعها استناداً لما يعرف بـ "الشرعية الثورية". وتكون المهمة الرئيسية للحكومة الانتقالية هي تهيئة البلاد (مؤسسات الدولة والمجتمع)

(3) Yves Paul Mandjem: «Les Gouvernements de transition comme sites d'institutionnalisation de la politique dans les ordres politiques en voie de sortie de crise en Afrique?», Revue africaine des relations internationales, Vol. 12, n°1-2, 2009, pp. 81-182.

للانتقال إلى نظام سياسي جديد: إعادة تنظيم مؤسسات الدولة من خلال العمل على وضع دستور جديد للدولة، التحضير لإجراءات الاستحقاقات الدستورية من انتخابات رئاسية وبرلمانية، تمهيداً لتشكيل حكومة عادية. أى يكون محور عمل الحكومة الانتقالية هو الانتقال من "الشرعية الثورية" إلى "الشرعية الدستورية". وقد تطول أو تقصر فترة هذا الانتقال وفقاً للظروف السياسية التي ترافق تشكيل الحكومة الانتقالية، والتوافقات على الصيغة الدستورية بعد الفترة الانتقالية، حيث بينت التجارب أن هذه الفترة قد تمتد من بضعة أشهر وحتى إلى عدد من السنوات.

ويستخدم أحياناً تعبير «الحكومة الفعلية» في نطاق القانون الدولي، وهي حكومة مشابهة للحكومة الانتقالية (وأحياناً يطلق على الحكومة الانتقالية تسمية الحكومة الفعلية) حيث تشكل عقب سقوط نظام حكم، بسبب صراع على السلطة (انقلاب عسكري)، أو أحياناً نتيجة انفصال جزء من إقليم الدولة وتشكيل حكومة لإدارة الجزء المنفصل من البلاد. وفي بعض الأحيان تعمل وفق الضوابط الدستورية السابقة أو وفق ضوابط دستورية جديدة تُعد بعد سقوط نظام الحكم السابق. وعادةً ما تستند شرعية هذه الحكومة إلى مدى الاعتراف بها من قبل حكومات الدول الأخرى. وليس بالضرورة أن يعقب هذا النمط من الحكومات فترة انتقالية، وعادةً لا يتم الانتقال إلى "الشرعية الدستورية" الجديدة نتيجة توافقات سياسية، وإنما غالباً ما يتم فرض الواقع الدستوري الجديد من قبل الحكومة الفعلية ذاتها.

وفي جميع الأحوال فإن جميع هذه التسميات: «الحكومة الانتقالية» أو «الحكومة الفعلية» أو «الحكومة المؤقتة»، هي حكومات تشكل لفترة زمنية انتقالية، أي تؤمن الانتقال من الوضع الفعلي أو الواقعي المستند إلى "شرعية فعلية" نجمت عن التحول السياسي في الدولة (انقلاب، ثورة، انفصال...)، إلى الوضع الطبيعي أي إلى "الشرعية الدستورية". ولذلك نجد أن هذه الحكومات تستقبل وتتحول إلى «حكومة تصريف الأعمال» بعد تهيئة الظروف السياسية والدستورية لقيام حكومة



جديدة تعمل وفق الإطار الدستوري الجديد.

وبتعبير آخر يمكننا القول: إن «الحكومة الانتقالية» أو «الحكومة الفعلية» هي حكومة مؤقتة أيضاً تؤمن نوعاً من الانتقال من حكومة إلى أخرى، كما هو حال «حكومة تصريف الأعمال». ولكن، إذا كانت هذه الأخيرة تؤمن الانتقال الحكومي منها إلى حكومة جديدة في ظل القواعد الدستورية النافذة والمستمرة، فإن «الحكومة الانتقالية» أو «الحكومة الفعلية» تؤمن الانتقال الحكومي من حكومة في ظل نظام سياسي، ودستوري سقط بفعل ظروف سياسية استثنائية تمر بها دولة (حرب أو ثورة أو انقلاب عسكري أو غزو خارجي...) إلى حكومة تشكلت وفق نظام سياسي ودستوري جديد أقيم وفق الواقع السياسي الجديد في الدولة.

ثانياً: الأساس القانوني لوجود «حكومة تصريف الأعمال»:

يعود أساس وجود «حكومة تصريف الأعمال» إلى سببين قانونيين أساسيين، الأول من طبيعة إدارية/تنظيمية يتعلق بضرورة استمرارية عمل المرافق العامة، والثاني ذو طبيعة دستورية/سياسية يتعلق بانعدام المسؤولية السياسية للحكومة، أي فقدانها ثقة البرلمان.

## I- السبب الإداري: استمرارية المرفق العام:

ثمة مبدأ دستوري، عرفي وفقهي، يقول بضرورة استمرارية المرفق العام (Continuité du service public). حيث منح مجلس الدولة الفرنسي مبدأ استمرارية المرفق العام قيمة المبادئ القانونية العامة من خلال قراره (CE, Ass., 7 juillet 1950)، وأسبغ المجلس الدستوري الفرنسي بدوره على مبدأ استمرارية المرفق العام القيمة الدستورية من خلال قراره (CC décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979)<sup>(4)</sup>، باعتبار أن المرافق العامة أهم الأدوات التي تملكها الإدارة التي

(4) C.C., décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979, Continuité des service public de la radio-télévision, AJDA, 1979, p.46.

تشكل أهم الأوجه الوظيفية للحكومة. وذهب البعض إلى ربط مبدأ استمرارية المرفق العام بوجود أو استمرارية الدولة *Principe de continuité de l'État*<sup>(5)</sup>، فبحسب مفوض الحكومة F. Gazier إنَّ استمرارية المرفق العام يهدف إلى تجنب اضمحلال (أو كسوف) الدولة *"L'État à éclipse"*<sup>(6)</sup>.

فغياب الحكومة لا ينعكس شللاً على الحياة السياسية والدستورية في الدولة فحسب، وإنما ينعكس أيضاً على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أي على تأمين الاحتياجات العامة والأساسية للمجتمع. لذلك فإن مبدأ استمرارية المرفق العام *Continuité du service public*، من أهم المبادئ التي بنيت عليها نظرية المرفق العام، والتي تستند إلى ضرورة الاستجابة المستمرة إلى تأمين الاحتياجات العامة، باعتبار أنَّ المرفق العام من حيث الهدف له أهمية عالية في حياة الجماعة. فهذه الأخيرة منحت الحكام مسؤولية استخدام السلطة من أجل تأمين هذه الاحتياجات بشكل مستمر وفعال.

## II- السبب الدستوري/ السياسي: انعدام المسؤولية السياسية للحكومة:

إن العرف الدستوري، في الأنظمة السياسية البرلمانية والمختلطة، مستقر على أن الحكومة المستقلة أو المعتبرة بحكم المستقلة، تصبح فاقدة للثقة الممنوحة لها من قبل البرلمان<sup>(7)</sup>. وبالتالي تنعدم إمكانية مساءلتها سياسياً، وفق القواعد الدستورية المحددة للمساءلة السياسية. فالحكومة المستقلة، كما يقول الفقيه فالين، تصبح "حكومة ميتة" لأنها فقدت ثقة البرلمان، والحكومات في نظام تمثيلي لا تعيش إلا بثقة البرلمان، حيث لا يمكنها أن تمثل وأن تساءل أمامه<sup>(8)</sup>.

(5) Pierre Espuglas: «Le service public» Paris, Dalloz, 2002, p.3.

(6) Conclusion F. Gazier sur CE, Ass., 7 juillet 1950, Dehaene, RDP, 1950, p.691. Cite également par A. Dupié: «Le principe de continuité des services publics», Economica, 1982, p.39.

(7) Christophe Vimbert: «La tradition républicaine en droit public français», L.G.D.J., n°181, 1992, p.207.

(8) «Peu soucieux du contrôle juridictionnel, le gouvernement démissionnaire n'a rien à redouter du point de vue politique. On ne tue pas les morts ; on ne renverse pas les

انطلاقاً من هذين السببين، فإن أساس وجود «حكومة تصريف الأعمال» قائم على التوفيق بين مبدئين: مبدأ استمرارية الدولة بهدف استمرارية الحياة العامة، وهو ما يعرف وفقاً للفقهاء والاجتهاد الإداري بمبدأ استمرارية المرفق العام ومنها المرافق الدستورية، ومبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة عن سياساتها العامة.

إن فقدان الحكومة لثقة البرلمان يعني سقوط مبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة كشرط أساسي لممارستها صلاحياتها الدستورية كاملة، وذلك لانعدام إمكانية مثولها أمام البرلمان ومساءلتها، باعتبارها ميتة والميت لا يسأل، وبالتالي لا بد من أن تزول الحكومة.

ولكن بالمقابل، إن ضرورة استمرارية الحياة العامة وتقديم الخدمات الأساسية، أي استمرارية المرافق العامة، يفترض بقاء الحكومة.

ولذلك فإن «حكومة تصريف الأعمال» هي وسيلة أو تقنية دستورية توفق بين المبدئين، من خلال تحول الحكومة القائمة كاملة الصلاحيات إلى «حكومة تصريف الأعمال» لحين تشكيل حكومة جديدة كاملة الصلاحيات. وهذا التحول، إذاً، ليس مجرد تحول في التسمية وإنما هو تحول أو تغيير في نطاق الصلاحيات أيضاً، حيث تصبح صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال» محددة بـ «تصريف الأعمال العادية أو الجارية Expédition des affaires courantes»<sup>(9)</sup>.

### ثالثاً- حالات قيام «حكومة تصريف الأعمال»:

بالنظر إلى السبب الدستوري/السياسي، لتحول حكومة بكامل الصلاحيات إلى «حكومة تصريف أعمال» بصلاحيات محددة، والمرتبطة بثقة البرلمان بالحكومة، يمكننا القول بقيام «حكومة تصريف الأعمال» في ثلاث حالات، تنجم عن واقع أو

gouvernements démissionnaires», écrivait Marcel Waline dans son commentaire de l'arrêt «Quotidiens d'Algérie» (F. Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes...», art. cit., p. 664).

(9) F. Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes...», art. cit., p. 645.

ممارسة دستورية/ سياسية: استقالة الحكومة، أو اعتبارها بحكم المستقلة، أو في حالة تشكيل حكومة ولم تنل بعد ثقة البرلمان<sup>(١٠)</sup>.

## I- الحكومة المستقلة:

تتحول الحكومة إلى «حكومة تصريف الأعمال» عند استقالتها، وتستقيل الحكومة في حالتين: إما من تلقاء ذاتها، أو كالتزام دستوري نتيجة حجب أو سحب الثقة منها من قبل البرلمان.

### ١- استقالة الحكومة من تلقاء ذاتها:

ففي هذه الحالة تتحول الحكومة من حكومة كاملة الصلاحيات إلى «حكومة تصريف الأعمال»، لأنها تخلت بإرادتها عن الثقة الممنوحة لها من قبل البرلمان، وبالتالي انعدمت إمكانية مساءلتها سياسياً أمام البرلمان. هذا الحق الدستوري للحكومة بالاستقالة ينجم عادة عن ممارسة سياسية لأسباب مختلفة يمكن إجمالها بالآتي:

■ **السبب الأول** يتعلق بعدم إمكانية استمرار التوافق بينها وبين البرلمان نتيجة إعاقة عملها، أو يتعلق باستشعارها إمكانية فقدانها للأغلبية البرلمانية، خاصة في الحكومات الائتلافية. وفي هذه الحالة يُمكن لائتلاف جديد في البرلمان تشكيل

(١٠) تختلف الأنظمة السياسية في حالات تحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال باختلاف وتعدد حالات اعتبار الحكومة بحكم المستقلة. فقد تنص بعض الدساتير على هذه الحالات، أو تعتبر حالات عرفية نشأت نتيجة التقاليد الدستورية. وفي هذا الصدد فإن الدستور اللبناني في البند ١/ من المادة ٦٩ (المعدلة بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠) نص على جميع الحالات الممكنة: "١- تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات التالية: أ- إذا استقال رئيسها، ب- إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها، ج- بوفاة رئيسها، د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية، هـ- عند بدء ولاية مجلس النواب، و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة". يضاف إلى ذلك حالة تشكيل حكومة ولم تنل الثقة، حيث جاء في البند ٢/ من المادة ٦٤ "يُجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال". في بلجيكا انظر:

(Chambre des représentants de Belgique: «Le gouvernement fédéral: Démission», cf. fiche info n° 20).

حكومة جديدة.

■ أما السبب الثاني فيمكن أن يأتي كردة فعل على سلوك البرلمان بإعاقه عمل الحكومة، مع علم هذه الأخيرة بعدم إمكانية قيام ائتلاف جديد داخل البرلمان يُمكنه تشكيل حكومة جديدة. وفي هذه الحالة تتم الدعوة لانتخابات برلمانية مبكرة، يُمكن بنتيجتها تشكيل حكومة جديدة.

■ في حين أن السبب الثالث قد يتعلق بالملاءمة السياسية، حيث تقدر الحكومة أن مزاج الرأي العام (استطلاعات رأي، انتخابات محلية، أحداث معينة...) يميل إلى استمرارية الأغلبية التي تملكها في البرلمان، فتُقدّم على الاستقالة، بهدف الدعوة لانتخابات مبكرة تُمكنها من الحصول على الأغلبية مجدداً ولفترة دستورية أطول، وبالتالي تشكيل حكومة جديدة تشكل استمرارية لها<sup>(١١)</sup>.

ونرى بأن الحكومة لا تعتبر مستقلة بمجرد إعلان رئيسها لذلك، وإنما تُعد كذلك دستورياً إذا قبل رئيس الدولة استقالتها (صدور قرار قبول استقالتها بشكل صريح وتكليفها بتصريف الأعمال، أو قبول استقالتها ضمناً عندما يطلب مثلاً البدء باستشارات ملزمة لتكليف رئيس حكومة آخر... والقرار الذي يصدر عن رئيس الدولة عند تشكيل حكومة جديدة هو قرار تأكيد لقرار ضمني صدر عنه عندما قبل ضمناً استقالة الحكومة)<sup>(١٢)</sup>. وبالمقابل، بعد قبول رئيس الدولة لاستقالة الحكومة، بشكل صريح أو ضمني، لا يمكنه العودة عن قبول الاستقالة. لأنه بمجرد قبولها يكون رئيس الجمهورية قد أعاد الثقة بالحكومة إلى البرلمان، وبالتالي

(11) P. Dumont et L. De Winter et R. Dandoy: «Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999)», Courrier hebdomadaire du CRISP/CH-1722, 2001 ; P. Dumont et L. De Winter: «La formation et le maintien des coalitions», Courrier hebdomadaire du CRISP/CH1664, 1999, p. 14 ; X. Mabille et J. Brassinne: «La formation du gouvernement et des exécutifs», Courrier hebdomadaire, CRISP, n° 1356, 1992, pp. 32-34.

(١٢) وهذا ما ذهب إليه مجلس شورى الدولة اللبناني: "إن العبرة هي لتاريخ صدور مرسوم إعلان أو قبول الاستقالة وليست العبرة لتاريخ تقديم كتاب الاستقالة إلى رئيس الجمهورية أو لتاريخ سحب الثقة عنها من قبل مجلس النواب أو لتاريخ اعتبارها مستقلة" (قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨ تاريخ ١٩٥٧/١/٢، المجموعة الإدارية، ١٩٥٧، ص ٣٣).

أصبحت ملكاً للبرلمان، ولا يمكن ان يستردّها من تلقاء نفسه.  
٢- استقالة الحكومة كنتيجة لحجب الثقة عنها:

دستورياً تلتزم الحكومة بتقديم استقالتها إلى رئيس الدولة في حالة سحب الثقة منها من قبل البرلمان. أي أنها تتحول من حكومة كاملة الصلاحيات إلى «حكومة تصريف الأعمال» بإرادة البرلمان. أي بنتيجة استخدام هذا الأخير أهم وسائل المساءلة السياسية تجاه الحكومة. وهذا الأمر غالباً ما يحدث في ظل الحكومات الائتلافية. وفي هذه الحالة إما أن يتشكل ائتلاف جديد في البرلمان يتمكن من تشكيل حكومة جديدة، أو تتم الدعوة لانتخابات برلمانية مبكرة، يُمكن بنتيجتها تشكيل حكومة جديدة.

## II- الحكومة بحكم المستقيلة:

ثمة عرف دستوري، تم تقنينه في العديد من دساتير الدول، يقضي باعتبار الحكومة مستقيلة حكماً (بقوة أو بحكم الدستور)، أي دون حاجة لقرار أو إجراء يُتخذ من قبل أي سلطة دستورية. ويمكن إجمال هذه الحالات بحسب طبيعة النظام السياسي بالآتي:

### ١ - انتخاب برلمان جديد:

من المتفق عليه دستورياً أنه تبعاً لانتهاؤ ولاية برلمان (بانتهاؤ مدة ولايته، أو حله) وانتخاب برلمان جديد بأن الحكومة تعتبر بحكم المستقيلة، نظراً لفقدانها ثقة البرلمان السابق بسبب انعدام وجوده، وقيام برلمان جديد، حيث إن ثقة البرلمان السابق لا تمتد ولا تتحول للبرلمان اللاحق، حتى ولو جاء هذا الأخير بنفس الأغلبية التي منحت الحكومة في ظل ولاية البرلمان السابق.

لذلك، بمجرد انتخاب برلمان جديد تعتبر الحكومة القائمة بحكم المستقيلة وتتحول إلى «حكومة تصريف الأعمال»، ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة تبعاً

للوواقع السياسي الجديد (الأغلبية الجديدة أو المستمرة) كنتيجة للانتخابات.

## ٢- استقالة رئيس الحكومة أو وفاته أو استقالة نسبة من أعضاء الحكومة:

من المتعارف عليه دستورياً أن استقالة رئيس الحكومة لا تولد استقالته فحسب، بل تعتبر الحكومة بأكملها بحكم المستقلة. ويعود السبب في ذلك، باعتقادنا، إلى أن الحكومة تشكلت بناءً على تكليف رئيسها بتأليفها. فإذا كان رئيس الدولة هو صاحب الصلاحية في اختيار (تسمية، تعيين،...) رئيس الحكومة وفقاً لنص الدستور وتبعاً للواقع السياسي، فإن رئيس الحكومة هو صاحب الصلاحية في اختيار (تسمية، تعيين، اقتراح...) الوزراء وفقاً لنص الدستور وتبعاً للواقع السياسي. وبالتالي فإن استقالة رئيس الحكومة، أو وفاته، يستتبع حكماً اعتبار الوزراء الذين كان السبب في مجيئهم بحكم المستقلين، أي اعتبار الحكومة بأكملها بحكم المستقلة<sup>(١٣)</sup>.

يضاف إلى ذلك، أن الثقة الممنوحة للحكومة من قبل البرلمان، تمنح على أساس التضامن بين الوزراء ورئيس الحكومة باعتباره يقود العمل الحكومي. وهذا التضامن بين رئيس الحكومة والوزراء يتجسد خاصة في حالة استقالة، وكذلك في حالة مساءلة رئيس الحكومة. وهذا جوهر ما يسمى بمبدأ المسؤولية التضامنية.

لذلك، بمجرد استقالة رئيس الحكومة أو وفاته تعتبر الحكومة القائمة بحكم المستقلة وتتحول إلى «حكومة تصريف الأعمال»، ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة.

كذلك قد تعتبر الحكومة بحكم المستقلة وتتحول إلى «حكومة تصريف الأعمال» في حالة استقالة عدد أو نسبة من أعضائها (الثلث في لبنان مثلاً) أو فقدانها مكوناً من مكوناتها (استقالة مكون طائفي يُحل بالعيش المشترك كما جاء في مقدمة الدستور اللبناني)<sup>(١٤)</sup>.

(13) M. Uyttendaele: «Précis de droit constitutionnel belge: regard sur un système institutionnel paradoxal», Bruylant, 2001, p.237.

(١٤) المادة ٩٥ من الدستور اللبناني (١٩٢٦)، ومقدمة الدستور بعد تعديلات ١٩٩٠.

### ٣- اختيار رئيس جديد للدولة (شبه الرئاسي):

على خلاف الأنظمة البرلمانية، حيث لا تأثير سياسياً -وبالتبعية دستورياً- لاختيار رئيس جديد للدولة (انتخاب في الأنظمة الجمهورية، أو اعتلاء عرش في الأنظمة الملكية)، فإن انتخاب رئيس جديد للدولة في الأنظمة المختلطة (شبه الرئاسية) قد<sup>(١٥)</sup> يستتبع حكماً (إما عرفياً أو بنص دستوري) اعتبار الحكومة القائمة بحكم المستقلة وتحويل إلى «حكومة تصريف الأعمال»، ريثما يتم تشكيل حكومة.

### III- الحكومة المشكلة والتي لم تحصل على الثقة:

في بعض الدول (كـلبنان مثلاً: البند / ٢ / من المادة ٦٤ من الدستور) قد يتم تشكيل حكومة جديدة، بعد استقالة حكومة قائمة تحولت إلى «حكومة تصريف الأعمال» أو بعد انتخابات برلمانية جديدة، فإن هذه الحكومة المشكلة تعتبر بمثابة «حكومة تصريف الأعمال» في الفترة الفاصلة بين تشكيلها ومباشرتها لمهامها وبين حصولها على الثقة من البرلمان على أساس بيانها الوزاري. وفي حالة عدم حصولها على الثقة خلال مدة محددة في الدستور على أساس بيانها الوزاري، تستمر كـ «حكومة تصريف الأعمال» ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة.

### رابعاً: الأساس القانوني لعمل «حكومة تصريف الأعمال»:

إن قيام «حكومة تصريف الأعمال»، كما أشرنا آنفاً، يعود إلى سببين: ضرورة استمرارية عمل المرافق العامة لتأمين الاحتياجات الأساسية للمواطنين، وانعدام المسؤولية السياسية للحكومة.

(١٥) ففي فرنسا مثلاً لا يوجد نص دستوري صريح يعتبر الحكومة مستقلة حكماً بمجرد انتخاب رئيس جديد للجمهورية، ولكن جرى العرف على قيام الحكومة بتقديم استقالتها (وهذا ما يستفاد من نص المادة ٨ / من الدستور الفرنسي التي تنص على أن "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه بناءً ليقدم هذا الأخير استقالة الحكومة. ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناءً على اقتراح من الوزير الأول"). أو جرى العرف أيضاً أن يقوم رئيس الجمهورية بحل البرلمان (الجمعية الوطنية) والدعوة لانتخابات مبكرة، وخاصة عندما لا يكون الرئيس الجديد يملك الأغلبية في البرلمان (الجمعية الوطنية). انظر: Ch. Vimbert: «La tradition républicaine en droit public français», op.cit., p.211.



وإذا كان هذان السببان يبرران قيام «حكومة تصريف الأعمال»، فإن السؤال الذي يمكن أن يثار في هذا الإطار هو تحديد الأساس القانوني لعمل «حكومة تصريف الأعمال».

في الواقع، إن معظم دساتير دول العالم قننت العرف الدستوري الذي شكل الأساس القانوني لقيام الحكومة المستقلة بتصريف الأعمال الجارية Expédition des affaires courantes. ففي كل مرة تستقيل فيها الحكومة يكلف رئيس الدولة هذه الحكومة بتصريف الأعمال الجارية، حيث إن هذا التكليف يشكل امتيازاً بيد رئيس الدولة.

أي أن الأساس القانوني لعمل «حكومة تصريف الأعمال» يتمثل بالتكليف الصادر من رئيس الدولة، بموجب صلاحياته الدستورية (عرفاً أم نصاً)، إلى الحكومة المستقلة أو المعتبرة بحكم المستقلة بالاستمرار بتصريف الأعمال. وهذا الامتياز أو الصلاحية الدستورية (العرفية أم المقتنة) الممنوحة لرئيس الدولة تجب أساسها في المهمة الدستورية الأساسية الملقاة على عاتق رئيس الدولة والمتمثلة بالسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للمؤسسات الدستورية.

#### خامساً - «حكومة تصريف الأعمال» والحياة السياسية:

إن إمكانية قيام «حكومة تصريف الأعمال» دستورياً، أو حدوثها فعلياً يرتبط بتركيبة سيرورة الحياة السياسية في الدولة: طبيعة النظام السياسي، النظام الانتخابي، النظام الحزبي.

#### I - «حكومة تصريف الأعمال» وطبيعة النظام السياسي:

إن إمكانية حدوث أو قيام «حكومة تصريف الأعمال»، مرتبط بمقاربة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي يحدد بدوره طبيعة النظام السياسي، من خلال العلاقة بين السلطات وبالتحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(16)</sup>.

(16) Jean Brethe de la Gressaye: «Montesquieu, fondateur du droit public moderne», Mélanges Michel Stassinopoulos, L.G.D.J., 1974, pp.347-362.

فدستورياً لا يمكن تصور قيام «حكومة تصريف الأعمال» في ظل النظام الرئاسي، في حين أن الإمكانية الدستورية قائمة في ظل النظام البرلماني أو الأنظمة المختلطة (شبه الرئاسية أو شبه البرلمانية)، على الرغم من أن بعض هذه الأنظمة تمكنت، إما دستورياً أو فعلياً، من تجنب إمكانية قيام «حكومة تصريف الأعمال».

#### ١ - استحالة قيام «حكومة تصريف الأعمال» في ظل النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي Régime présidentiel، بمفهومه النظري، على أساس الفصل المطلق بين السلطات عضوياً ووظيفياً، إضافةً لعدة خصائص أو مظاهر أهمها: أحادية ووحدة السلطة التنفيذية التي يمارسها رئيس دولة منتخب، وعدم مسؤولية السلطة التنفيذية سياسياً أمام البرلمان. فرئيس الدولة الذي يمثل السلطة التنفيذية وحده مستقل عن البرلمان فيما يتعلق بطريقة اختياره وممارسة صلاحياته. والوزراء ليسوا سوى مجرد معاونين لرئيس الدولة لا غير، لا يشكلون هيئة جماعية (حكومة أو مجلس وزراء)، حيث يقتصر دورهم على تنفيذ السياسة العامة التي يقررها الرئيس وحده.

وباعتبار أنه لا يوجد هيئة جماعية تسمى حكومة (مجلس الوزراء) لها سياستها الخاصة بها، فإنه لا يوجد في النظام الرئاسي مسؤولية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، وبالتالي لا يملك البرلمان حق حجب الثقة عن الوزراء بشكل جماعي أم إفرادي. فالوزراء مسؤولون فقط أمام الرئيس. وبالمقابل، لا تملك السلطة التنفيذية (أي الرئيس) حق حل البرلمان<sup>(١٧)</sup>.

في ظل هذا الوضع الدستوري للنظام الرئاسي لا يمكن حدوث انتخابات مبكرة نتيجة غياب وسيلة حجب الثقة عن السلطة التنفيذية (الحكومة) من قبل البرلمان، ونتيجة غياب وسيلة حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية<sup>(١٨)</sup>. وبالتالي لا

(17) J.-P. Lassale: «La démocratie américaine a l'épreuve. Le teste de l'élection de 2000», La Documentation française, 2002.

(18) A. Mathiot: «L'alternance du pouvoir aux États-Unis», Pouvoirs-n°1, 1977, p. 9.

يمكن قيام «حكومة تصريف الأعمال».

## ٢- «حكومة تصريف الأعمال» والنظام البرلماني:

إن النظام البرلماني Régime parlementaire يقوم على -كما هو معروف- أساس ثنائية السلطة التنفيذية Exécutif bicéphale، أي وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة سياسياً<sup>(١٩)</sup>.

فرئيس الدولة (ملك...، أو رئيس جمهورية)، لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية، وبالتالي لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية. لذلك فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولة توجب توقيع الوزير الأول (رئيس الحكومة) والوزير المختص (أو الوزراء المختصين) إلى جانب توقيع الرئيس، وهو ما يسمى بالتوقيع الإضافي Contreseing<sup>(٢٠)</sup>، بحيث يتحمل الوزير الأول والوزير المختص (أو الوزراء المختصون) المسؤولية السياسية عن هذه القرارات. بالمقابل تحتل الوزارة (الحكومة) في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية، حيث يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة، فلذلك تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان.

إن المسؤولية السياسية للوزارة أو الحكومة Responsabilité politique du  
gouvernement أمام البرلمان مع حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان Droit de la

(19) Norbert Foulquier: «Maurice Hauriou, constitutionnaliste (1856-1929)», Revue Jus Politicum internationale de droit politique, n°2, 2009, p.10: (Dans son «Précis de droit constitutionnel» (1923), Maurice Hauriou affirme que "[...]une forme de gouvernement, à base de régime représentatif et de séparation des pouvoirs souple, dans laquelle une collaboration est établie, entre le pouvoir exécutif et le parlement [...], et dans laquelle un contact continuel est maintenu entre ces deux pouvoirs par l'intermédiaire d'un organe exécutif qui est le cabinet des ministres, lequel partage avec le chef de l'État la direction du gouvernement, mais ne peut gouverner qu'en s'assurant la confiance continue du Parlement, parce qu'il est politiquement responsable devant celui-ci."). Voir encore, Eric Millard: «Hauriou et la théorie de l'institution», Droit et Société n°30/31, 1995, p.381 ; Thomas Boccon-Gibod: «Aux sources du droit public: la délibération et la théorie de l'État chez Maurice Hauriou», Université Paris Ouest Nanterre - Colloque international « le tournant délibératif », Paris, EHESS, 16-17 juin 2011.

(٢٠) حول طبيعة التوقيع الإضافي Contreseing وهل هي مسألة اختصاص أم مسألة شكل، يمكن مراجعة: René Hostiou: «Procédure et Forme de l'acte administratif unilatéral en droit français», L.G.D.J., 1975, p.215.

dissolution هما أهم ركنين في النظام البرلماني. فالوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن سياساتها. وبهذا الصدد يملك البرلمان حق توجيه الأسئلة Questions والاستجوابات Interpellations إلى الوزراء بشأن السياسة التي تتبعها الوزارة، ويمكن للبرلمان سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من وزير معين. وفي هذه الحالة يتوجب على الوزارة أو الوزير الذي سحبته منه الثقة تقديم استقالته. وفي مواجهة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان Droit de dissolution. وحق الحل يُمكن السلطة التنفيذية من إنهاء ولاية البرلمان قبل أوانها، يترتب عليه إجراء انتخابات مبكرة لاختيار برلمان جديد.

وحق حل البرلمان مُنح للسلطة التنفيذية (الحكومة) كوسيلة أو كسلطة استثنائية في حالة وصول إمكانية التوافق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى طريق مسدود. وبالتالي يمكنها من العودة إلى الهيئة الناجبة باعتبارها السلطة العليا في الدولة. ولكن غالباً ما تلجأ إليه السلطة التنفيذية لأسباب سياسية انتخابية بحثة نذكر منها سببين رئيسيين:

- البحث عن أغلبية برلمانية قوية، إذا لم تكن الحكومة تتمتع بهذه الأغلبية البرلمانية، نتيجة قيامها على أساس ائتلافي هش.
- البحث عن تدعيم الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة، إذا كانت الاستطلاعات تشير إلى أن الرأي العام مناسب لإجراء انتخابات مبكرة، تعطي الحكومة أغلبية برلمانية لفترة ولاية برلمانية جديدة<sup>(21)</sup>.

ففي حالتها حجب الثقة عن الحكومة من قبل البرلمان أو حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية، فإن المسؤولية السياسية للحكومة تنعدم، وبالتالي تتحول الحكومة القائمة إلى «حكومة تصريف الأعمال»، ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة في ظل الأغلبية البرلمانية القائمة، أو ريثما يتم إجراء انتخابات برلمانية مبكرة بنتيجتها

(21) Philippe Lauvaux: «L'évolution du régime parlementaire depuis 1944», Pouvoirs-n°54, 1990, p.25; J. Belle: «La révolution constitutionnelle au Royaume-Uni », RDP, 2000, p.413.

تشكيل حكومة جديدة<sup>(٢٢)</sup>.

وبالنظر إلى عدم الاستقرار الذي ينجم عن طبيعة النظام البرلماني، بسبب ممارسة وسيلتين دستوريتين: حجب الثقة وحق الحل، والتي ينجم عنهما قيام «حكومة تصريف الأعمال» بصلاحيات محدودة قد تستمر لفترة زمنية طويلة، فإن بعض الدول التي تبنت دساتيرها النظام البرلماني عملت على وضع آليات دستورية مستحدثة، تمكنت من خلالها تجنب إمكانية قيام «حكومة تصريف الأعمال»<sup>(٢٣)</sup>.

ففي نظام برلماني، كألمانيا على سبيل المثال، وتجنباً لعدم الاستقرار الحكومي (الذي يولده نظام الانتخاب النسبي ونظام التعددية الحزبية) ابتكر ما يسمى بحجب الثقة البناء *Défiance constructive*، بحيث لا يمكن لمجلس البندستاغ Bundestag سحب الثقة من المستشار (وبالتالي من الحكومة بكاملها) إلا إذا اختار مستشاراً جديداً يحل محل من فقد الثقة<sup>(٢٤)</sup>.

فموجب القانون الأساسي Grundgesetz (الدستور المعلن في ٢٣ مايو ١٩٤٩) تتمتع الحكومة التي يقودها المستشار Kanzler بقرينة ثقة البندستاغ باعتبار أنه يشارك في تعيينه، وبإمكانه أن يبقى في منصبه ما دام البندستاغ لم يحجب الثقة عنه ويعين خليفة له. حيث إن المادة /٦٧/ من القانون الأساسي تنص على أن: "مجلس الاتحاد (Bundestag) لا يمكنه حجب ثقته عن المستشار إلا إذا انتخب خليفة له بأغلبية أعضائه وطلب من الرئيس الفيدرالي عزل المستشار من منصبه. والرئيس الفيدرالي (Bundespräsident) يجب أن يخضع لهذا الطلب ويعين في منصب المستشار الشخصية المنتخبة". هذا النظام المبتكر والمسمى بسحب الثقة البناء *Motion de censure*

(22) B. Chantebout: «Le régime parlementaire, gouvernement d'Assemblée», Mélanges Burdeau, L.G.D.J., 1977, p.43.

(23) P. Pactet: «L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes», Mélanges Burdeau, L.G.D.J., 1977, p.222.

(24) Kimmel Adolf: «Le système politique allemand: la stabilité menacée?», *Pouvoirs*-n°126, 2008, p. 143-155.

constructive<sup>(٢٥)</sup>، هو من ابتكار البرفسور Hans Nawiasky<sup>(٢٦)</sup>، الذي أراد من خلاله تجنب، ما حدث في ظل دستور فيمر Weimar (الدستور السابق لعام ١٩١٩)، إمكانية إسقاط الحكومة من قبل أي ائتلاف متطرف قادر على التجمع ليس من أجل الوصول إلى الحكم ولكن فقط من أجل إعاقه عمل المؤسسات وترك البلاد بدون حكومة، وبالتالي بدون استقرار سياسي، وما يتبع ذلك من مخاطر قد تهدد بالبلاد وخاصة الأزمات الوزارية المتلاحقة، كما هو الوضع في إيطاليا<sup>(٢٧)</sup> وبلجيكا<sup>(٢٨)</sup>.

هذه الآلية الدستورية في الواقع تمنع إمكانية قيام «حكومة تصريف الأعمال» من خلال عقلنة Rationaliser استخدام وسيلة حجب الثقة<sup>(٢٩)</sup>، وذلك بتجنب الاستخدام السهل لهذه الوسيلة، خصوصاً في الدول ذات الأنظمة الحزبية التعددية والتي اعتمدت النظام الانتخابي النسبي. فسحب الثقة البناء يسمح بعقلنة النظام البرلماني Régime parlementaire rationalisé في الدول الذي تبنته -كألمانيا (دستور ١٩٤٩ الحالي)<sup>(٣٠)</sup> وإسبانيا مثلاً (دستور ١٩٧٨ الحالي)<sup>(٣١)</sup> - ولا تتمتع بحياة سياسية

(٢٥) هذه الفكرة (سحب الثقة البناء Motion de censure constructive) أخذ بها عدد من الدساتير لاحقاً منها من الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨ (المادتين ٩٩ و ١١٣).

(26) B. Chantebout: «Droit constitutionnel», 23 éd., Dalloz, 20٠6, p.333.

(27) Stefano Palombarini: «La crise italienne de 1992: Une lecture en termes de dynamique endogène», L'Année de la régulation, vol. 1, 1997, p.229-261 ; Robert Pelloux: «La stabilité gouvernementale dans le projet de Constitution européenne du 10 mars 1953 (étude de droit comparé)», Mélanges Achille Mestre, 1956, Paris, Sirey, 1956, p.429-436.

(28)-Wilfried Dewachter: «Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique», Pouvoirs-n°54, 1990, p.39 ; P. Delwit et J.-B. Pilet: «Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour», in S. Govaert (éd.), L'État de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle, Bruxelles, De Boeck, 2004, p. 57 ; P. Delwit: «La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours», Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2e éd., 2010, p.35 ; Francis Déparée: «La Belgique existe-t-elle?», Pouvoirs-n°136, 2011, La Belgique, p. 9 ; P. Dumont et L. De Winter: «La formation et le maintien...», art. cit., p.14.

(٢٩) لم يستخدم حجب الثقة من البندستاغ سوى مرة واحدة في الأول من أكتوبر ١٩٨٢، عندما انهار تحالف الحزب الاشتراكي الديمقراطي مع الحزب الليبرالي، وشكل هذا الأخير تحالفاً جديداً مع حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي. فبعد حجب الثقة عن حكومة المستشار هلمت شميت، تم انتخاب هلمت كول لمنصب المستشار.

(30) Ph. Lauvaux et J. Ziller: «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en RFA, un bilan» RDP, 1985, p.1023 ; A. Le Divellec: «Vues générales sur le parlementarisme Allemand» RDP, 2004, p.245.

قائمة على ثنائية حزبية ونظام انتخابي قائم على الأغلبية البسيطة، كما هو الحال في النظام البرلماني التقليدي في إنكلترا.

### ٣- «حكومة تصريف الأعمال» في ظل الأنظمة المختلطة:

إلى جانب النظام البرلماني التقليدي، أو كما يسميه البعض النظام البرلماني الفردي moniste Régime parlementaire، حيث لا يلعب رئيس الدولة سوى مجرد دور شرقي، والحكومة والوزراء ليسوا مسؤولين سياسياً سوى أمام البرلمان، فقد نشأ نظام مختلط بين الرئاسي والبرلماني، يسميه البعض بالنظام البرلماني المزدوج Régime parlementaire dualiste. حيث إن رئيس الدولة ليس فقط مجرد حكم بين السلطات، بل يمارس اختصاصات هامة تسمح له بالتدخل في سير النظام السياسي، وخاصةً سلطته في تعيين الوزراء وعزلهم، بحيث يعتبر الوزراء إضافةً إلى أنهم مسؤولون أمام البرلمان، مسؤولين سياسياً أمام رئيس الدولة، الذي يملك أيضاً حق حل البرلمان دون الرجوع إلى الحكومة<sup>(٣٢)</sup>. وهذا النوع من الأنظمة الذي نشأ لتجنب عدم الاستقرار الحكومي<sup>(٣٣)</sup>، أصبح متبنياً إضافةً لفرنسا في عدد من دول العالم<sup>(٣٤)</sup>. وتختلف الأنظمة المختلطة في مدى صلاحيات رئيس الدولة بين دول تبنت أنظمة أقرب للنظام الرئاسي، ويطلق عليها أنظمة شبه رئاسية كما هو الوضع في فرنسا وروسيا<sup>(٣٥)</sup> ومعظم الدول العربية<sup>(٣٦)</sup>، ودول تبنت أنظمة أقرب للنظام البرلماني،

(31) A. Martin: «Stabilité gouvernementale et rationalisation du régime parlementaire espagnol» RFDC, 2000, p.27.

(32) G. Berlia «La présidence de la République, magistrature morale du régime», Droit public interne et international, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 54.

(33) B. Chantebout: «Droit constitutionnel», op.cit., p.229 et p.281 et suivants ; Pierre Avril et Jean Gicquel: «La IVe entre deux Républiques», Pouvoirs-n°76, 1996, p.27.

(34) B. Chantebout: «Droit constitutionnel», op.cit., p.287.

(35) M. Lesage: «La constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique» RDP, 1994, p.1735.

(36) M. Flory, B. Korany, R. Mantran, M. Camau, P. Agate: «Les régimes politiques arabes», PUF, 1990 ; Jean-Pierre Chevènement: «Les changements politiques dans le monde arabe », Intervention devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 3 décembre 2012 ([http://www.chevenement.fr/Les-changements-politiques-dans-le-monde-arabe\\_a1451.html](http://www.chevenement.fr/Les-changements-politiques-dans-le-monde-arabe_a1451.html)) ; Lahouari Addi: «Pluralisme politique et autoritarisme dans le monde arabe », Conférence prononcée le 4 février 2003 au «Merston Center at The Ohio State University, Columbus, Ohio, USA», Publiée par Institut de recherche et débat sur la gouvernance, March 2003.



ويطلق عليها أنظمة شبه برلمانية كما هو الوضع في لبنان<sup>(٣٧)</sup>.

في ظل هذه الأنظمة المختلطة شبه الرئاسية يُعتبر قيام «حكومة تصريف الأعمال» نادر الحدوث (كما هو الحال في فرنسا)<sup>(٣٨)</sup>، وإذا حدث فتكون فترة حياة «حكومة تصريف الأعمال» وجيزة لا تتجاوز الأيام، بالنظر لصلاحيات رئيس الدولة في تشكيل حكومة جديدة. بالمقابل فإن إمكانية قيام «حكومة تصريف الأعمال» في الأنظمة المختلطة شبه البرلمانية كثيرة الحدوث، وقد تستمر لفترات زمنية طويلة تتجاوز عدة أشهر وقد تصل إلى سنة، كما يحدث أحياناً في لبنان.

## II - «حكومة تصريف الأعمال» والنظام الانتخابي والحزبي:

إن طبيعة الحياة السياسية في بعض الدول تتسم بعدم الاستقرار السياسي. وعدم الاستقرار السياسي يؤدي إلى عدم الاستقرار الحكومي، بسبب اللجوء إلى استخدام الوسائل الدستورية للخروج من عدم الاستقرار السياسي، أي حجب الثقة عن الحكومة أو حل البرلمان والدعوة لانتخابات مبكرة. هذا الأمر ينجم عنه بالضرورة تحول الحكومة القائمة إلى «حكومة تصريف الأعمال». وعملياً وبشكل كبير، يرتبط عدم الاستقرار السياسي المنتج لعدم الاستقرار الحكومي بطبيعة النظام الحزبي والنظام الانتخابي المعتمد<sup>(٣٩)</sup>.

فنظام الانتخاب بالأغلبية Scrutin majoritaire، البسيطة أو النسبية Majorité relative الذي يجري على دورة واحدة (Scrutin majoritaire à un seul tour) في ظل

(37) Marwan Harb: «Le chehabisme ou les limites d'une expérience de modernisation politique au Liban», Université Saint-Joseph de Beyrouth - DEA en sciences politiques, 2007 ; Ch. Rizk: «Le régime politique libanais. In: Revue internationale de droit comparé», Vol. 19- n°3, Juillet-septembre 1967. p.738.

(38) يوضح ميشال دوبري رئيس اللجنة التي صاغت دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ (وزير العدل والوزير الأول لاحقاً) أهمية الاستقرار الحكومي في ظل هذا الدستور في خطاب له أمام مجلس الدولة:

Michel Debré: «L'exercice du pouvoir», Discours de Michel Debré, garde des Sceaux, devant le Conseil d'État, 27 août 1958.

(39) Voir l'article de J. Casev dans A. pantélis et St. Koutsoubins: «Les régimes électoraux et pays de l'Union européenne», éd. Esperia, Londres, 1998, p.334.



نظام دستوري برلماني، وبدون حياة سياسية قائمة على نظام ثنائية حزبية، كما هو الحال في إنكلترا حتى الآن<sup>(40)</sup>، سيؤدي دون أدنى شك إلى عدم قدرة أي حزب أو تيار سياسي، للحصول بمفرده على الأغلبية في البرلمان تمكنه من تشكيل حكومة مستقرة، ولذلك فإن بعض الدول، ككندا على سبيل المثال، تختلف عن نظام الانتخاب الأغليبي على دورة واحدة<sup>(41)</sup>.

وكذلك فإن نظام الأغلبية المطلقة Majorité absolue الذي يجري على دورتين Scrutin majoritaire à deux tours، بدون اعتماد نظام سياسي مختلط أو شبه رئاسي ووجود حياة سياسية منقسمة بين تيارين سياسيين كما هو الحال في فرنسا، سيكون من الصعوبة تشكيل حكومة مستقرة<sup>(42)</sup>.

يستتبع من ذلك، أن الدول التي تعتمد نظاماً انتخابياً قائماً على الأغلبية، البسيطة أو المطلقة، دون وجود حياة سياسية قائمة على الثنائية الحزبية أو على التعددية الحزبية المتمحورة حول تيارين سياسيين رئيسيين، ستكون معرضة لعدم الاستقرار الحكومي، وبالتالي لقيام حكومات تصريف أعمال.

أما النظام الانتخابي القائم على أساس التمثيل النسبي Représentation proportionnelle، إذا كان يسمح بانتخاب برلمان يمثل قدر الإمكان الاتجاهات المعبر عنها من قبل الهيئة الناجبة ويحقق قدر الإمكان العدالة في توزيع مقاعد البرلمان على الأحزاب أو اللوائح المتنافسة، إلا أنه يشجع على كثرة عدد الأحزاب، ويؤدي إلى تشتت الأصوات داخل البرلمان وصعوبة إيجاد أغلبية برلمانية قوية تمكنها من تشكيل

(40) Basile RidardI: «Le nouveau gouvernement de coalition au Royaume-Uni. Analyse constitutionnelle et conséquences institutionnelles», Jurisdoctoria n°4, 2010, p.181.

(41) Jean-Francois Caron: «Est-ce la fin du système uninominal à un tour?», Revue parlementaire canadienne, 1999, p.19.

(42) Emmanuelle Mignon, Julien Veyrier, Eric Tallon, Pierre Messerlin, Arnaud Chaput, Alexis Delafaye, Adrien Gaubert: «Cinquième République: réconcilier efficacité et responsabilité», Dossier Ce dossier a été réalisé par la Direction des études de l'UMP, (<http://www.u-m.p.org/sites/default>).

حكومة<sup>(٤٣)</sup>. وهذا بدوره يؤدي إلى تشكيل حكومات ائتلافية هشة ينتج عنها أزمات سياسية متكررة، وبالتالي إلى حالة عدم استقرار حكومي، كالوضع في إيطاليا مثلاً<sup>(٤٤)</sup>.

لذلك فإن معظم الدول التي تعتمد نظام الانتخاب القائم على التمثيل النسبي تشترط الحصول على حد أدنى من نسبة الأصوات (تسمى نسبة القطع أو العتبة Seuil) ليتمكن أي حزب من الدخول إلى البرلمان. وذلك بهدف الحفاظ على الاستقرار الحكومي وتجنباً لقيام حكومات ائتلافية هشة تسقط باستمرار (بعض الدول حددت نسبة القطع بـ ١٪ كأستونيا، في حين أن تركيا حددت نسبة قطع مرتفعة هي ١٠٪)<sup>(٤٥)</sup>. وقد تلجأ بعض الدول (كألمانيا) بهدف المحافظة على الاستقرار الحكومي إلى الجمع بين تقنية نسبة القطع (المحددة بـ ٥٪) وتقنية سحب الثقة البناء Motion de censure constructive، كما أشرنا سابقاً.

## المطلب الثاني

### نطاق عمل حكومة تصريف الأعمال

إن الحكومة المستقلة أو المعتبرة بحكم المستقلة تتولى بتكليف من رئيس الدولة وبموجب كتاب يوجهه إليها -إثر قبوله الاستقالة أو سيره فيها من دون سلطة له في قبولها أو رفضها (حسب دستور الدولة)- بتصرف الأعمال العادية أو الجارية

(43) J.-P. Aubret: «systèmes électoraux et représentation parlementaire», Paris, 1969, p.89 ; O. Passelecq: «Modes de scrutin et systèmes électoraux», Documents d'études, n°105, La Documentation française, 1995.

(44) حول تأثير النظام الانتخابي الإيطالي على الاستقرار الحكومي يراجع (Le) Giulindl Amato: «Le système électoral», Pouvoirs-n°18, 1981, p.49. ففي إيطاليا منذ الحرب العالمية الثانية حتى تشكيل آخر حكومة (في ٢٢ فبراير ٢٠١٤)، تشكل في إيطاليا ٧١ حكومة. ولا يزال الأمر كذلك على الرغم من تبني منذ العام ٢٠٠٥ تعديلاً للنظام الانتخابي (Loi n° 270 du 21 décembre 2005) ليتحول إلى نظام خليط بين التمثيل النسبي ونظام الصوت الواحد، حيث يتم انتخاب ٧٥٪ من مقاعد البرلمان وفق نظام الأغلبية البسيطة (نظام الصوت الواحد) في دوائر فردية، إضافة لانتخاب ٢٥٪ من المقاعد على أساس القائمة وفق نظام التمثيل النسبي.

(45) Deniz Akagül: «Démocratie, stabilité politique et développement: analyse du cas turc», CNRS, Novembre 2005, p.222.

Expédition des affaires courantes لحين تشكيل حكومة جديدة. لذا، فإن الأعمال العادية أو الجارية في مفهومها الدستوري العام هي تلك التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بانتظار حكومة جديدة حائزة على ثقة الشعب (وفق الأصول الدستورية).

وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قرار له عام ١٩٦٦، حيث عرف الأعمال الجارية أو العادية بأنها: "تلك الأعمال التي لا تعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة أو الوزير المعني منفرداً إلى نتائج سياسية، لأن الحكومة أو الوزارة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان والحكومة المستقلة تكون فاقدة لثقة البرلمان، ما يجعلها غير قادرة وغير ذات صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية"<sup>(٤٦)</sup>.

وفي الواقع، إن هذا التعريف للأعمال العادية أو الجارية يحتمل التوسيع أو التضييق في التطبيق طبقاً للحالات والممارسات والأزمات الحكومية والسياسية ومدة الفراغ الحكومي (مدة بقاء «حكومة تصريف الأعمال») نتيجة صعوبة تشكيل حكومة جديدة. فكلما سُكِلت حكومة جديدة لتحل مكان «حكومة تصريف الأعمال»، وذلك خلال مدة معقولة (أي كلما كانت الظروف عادية)، ضاق نطاق صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال»، وكلما تأخر أو طال تشكيل الحكومة الجديدة زادت واتسعت صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال» لمواجهة ملفات وطنية ضاغطة أو أعمال طارئة أو عاجلة أو لا تحتمل التأجيل والانتظار (أي عندما تكون الظروف استثنائية أو طارئة).

وفي جميع الأحوال فإن نطاق عمل «حكومة تصريف الأعمال» في الظروف العادية أو الاستثنائية، يبقى عرضة للتجاوزات والممارسات السياسية في الأنظمة السياسية المختلفة، ويقوم القضاء الإداري بتأطيره قانونياً تبعاً للطعون المقدمة أمامه بقرارات «حكومة تصريف الأعمال».

(46) C.E. Ass., 22 avril 1966, Fédération Nationale des Syndicats de Police, A.J., 1966, p.355, Concl. Galmot.

## أولاً- نطاق تصريف الأعمال في الظروف العادية:

إن القضاء الإداري (مجلس الدولة في فرنسا<sup>(٤٧)</sup> أو بلجيكا<sup>(٤٨)</sup>)، مجلس شورى الدولة في لبنان...) هو المرجع الوحيد والصالح للبت في المنازعات التي تنشأ بين المتقاضين والدولة حول ماهية وشمول أعمال «حكومة تصريف الأعمال» بالمعنى الضيق. وبحسبان أنه لا يوجد نص دستوري أو تشريعي يحدد ماهية وشمول تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، فقد منح القضاء الإداري نفسه سلطة سد هذا النقص التشريعي، دون أن يقيد نفسه بمعيار ثابت أو جامد، أي بمعالجة كل قضية على حدة. وبالتالي فإن القضاء الإداري يقدر بسلطته المطلقة ما إذا كان العمل المطعون فيه يدخل ضمن صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال» أم لا.

ففي لبنان استقر اجتهاد مجلس شورى الدولة -المستند على الفقه والاجتهاد الفرنسي- على التفريق بين: "الأعمال الإدارية Actes de gestion والأعمال التصرفية Actes de disposition التي لا يجوز للحكومة المستقلة القيام بها، وهي الأعمال التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والخيارات الأساسية والمواضيع المصيرية الحساسة، كعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية، أو تلك التي ترتبط بحالة الدولة المستقبلية، كعقد القروض وإحداث أعباء مالية جديدة، أو صرف اعتمادات هامة، أو إقرار الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة الأمد التي تفرض على الحكومة العتيدة، وبين الأعمال الإدارية العادية التي يمكن للحكومة المستقلة القيام بها، وهي التي تتمحور حول تسيير الأمور اليومية، والأعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة استقالة الحكومة والتي لا تقيد مبدئياً الحكومات اللاحقة في انتهاج السياسة العليا التي ترتبها ولا ترهق ماليتها، وكذلك الأعمال الإدارية التي لا بد من إجرائها

(47) F. Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes...», art. cit., pp. 645-680.

(48) «Les affaires courantes sont les affaires qui relèvent de la gestion quotidienne de l'État (Conseil d'Etat Belge, arrêt du 14 juillet 1975, no 17, p.131 ; Conseil d'Etat Belge, arrêt du 31 mai 1994, no 47.689)» arrêts Cités par S. Weerts «La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du conseil d'Etat [Belge]», éd. A.P.T., 2001, p.111 ; Francis Delpérée: «Le Conseil d'Etat [Belge] à quarantaine ans, Administration Publique», 1986, pp.124-135.

لارتباطها بمهل حددها القانون تحت طائلة السقوط والإبطال<sup>(٤٩)</sup>.

وكان مجلس شورى الدولة في قرار آخر قد اعتبر "أن الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقلة تعتبر دائماً أعمالاً عادية عندما لا ترتبط بسياسة الدولة العليا ولا تقيد حرية الحكومة اللاحقة"<sup>(٥٠)</sup>.

واستند مجلس شورى الدولة اللبناني، وفي قرار حديث له إلى الفقه الفرنسي في تحديد الأعمال الجارية، حيث أشار إلى: "أن الاجتهاد يعرف الأعمال الجارية بأنها الأعمال الملحة الضاغطة التي لا تحمل التأجيل أو الإرجاء حين تأليف الوزارة الجديدة والتي، بسبب سرعتها، تستوجب اتخاذ قرارات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ مهمة الإدارة اليومية من دون أن تنطوي على أية صعوبة خاصة أو على أي خيار دقيق: (La jurisprudence a eu à définir ce qu'il faut entendre par affaires

courantes: ce sont celles qui, en raison de leur urgence, imposent des décisions immédiates ainsi que celles qui, ne présentant aucune difficulté particulière, aucun choix politiquement délicat, constituent l'exécution de la tâche administrative quotidienne" <sup>(٥١)</sup> «R. Odent, contentieux administratif, p.1819»).

(٤٩) مجلس شورى الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧-١٢-١٩٦٩ بدعوى فؤاد اسكندر راشد ضد الدولة اللبنانية، مجلة العدل ١٩٦٩ ص ٤٧٦. وقد أكد ذلك قرار آخر لمجلس شورى الدولة رقم ٥٢٢ تاريخ ٥/٥/١٩٩٩ مجلة القضاء الإداري العدد ١٤، المجلد الثاني ٢٠٠٣، صفحة ٥٣٦.

(٥٠) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٣٩ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٩، مجلة القضاء الإداري، ع ١٤ م ٢، ص ٤٣٣.

(٥١) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٥٥/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٥/٧/٢٠١٠ غير منشور، جاء فيه: "وبما أن القرارين المطعون فيهما صادران عن وزير مستقيل، وزير في حكومة معتبرة مستقلة بعد بدء ولاية مجلس النواب بحكم النص الدستوري للمادة ٩٦ من الدستور فقرّتها (هـ) ولا تمارس صلاحياتها إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال. وبما أن القاعدة المسلم بها علماً واجتهاداً أنه بمجرد استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة وحتى تأليف وزارة تحلفها لا يملك الوزراء المستقيلون إلا حق تصريف الأعمال الجارية (Expédition des affaires courantes). وكل قرار يصدر خلافاً لنطاقها يُعد بمثابة اعتداء على السلطات الدستورية والقانونية للوزير الذي يخلف. وبما أن لمجلس شورى الدولة أن يحدد ما ينطوي على مدلول الأعمال الجارية وأن يبطل لعدم الاختصاص كل قرار وزاري يخرج عن نطاق هذه الأعمال. إنه الوجه الأخير لعب عدم الاختصاص الزمني *Incompétence ratione temporis*، حينما تتخذ سلطة إدارية قراراً قبل توليها قانوناً ما خولت به من

وفي نفس الاتجاه ذهب هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اللبنانية<sup>(٥٢)</sup>.

### ثانياً- نطاق تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية (حالة الضرورة)<sup>(٥٣)</sup>

لقد حصر العرف والفقه الدستوريين، وكذلك اجتهاد القضاء الإداري -كما أشرنا آنفاً- نطاق عمل «حكومة تصريف الأعمال» بالمعنى الضيق في الظروف العادية، بالأعمال الجارية العادية اليومية، أي بالأعمال الإدارية العادية التي تتمحور حول تسيير الأمور اليومية والأعمال الروتينية، والتي لا تقيد مبدئياً الحكومة اللاحقة ولا ترتبط بسياسة الدولة العليا التي تعرض المسؤولية الحكومية للمساءلة السياسية. إلا أن هذا المفهوم المبدئي ليس بالجامد بحيث لا تستطيع «حكومة تصريف الأعمال» أن تحرك ساكناً في حال توافر ظروف في البلاد تستدعي تدخلها بغض النظر عن وضعها الدستوري أو كيانها المستقيل وهذا ما استقر عليه الفقه الدستوري والاجتهاد الفرنسي<sup>(٥٤)</sup>.

اختصاص أو بعد سحب ما وليت من سلطان، أو أخيراً حينما تجعل القرار المتخذ منها سارياً في مفعوله بصورة رجعية، أو عقب اتخاذه لمدة بعيدة".

(٥٢) جاء في استشارة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل رقم ٤٧٨ تاريخ ٧/٧/٢٠٠٥، ما حرفيته: "وحيث إن المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الأعمال من قبل الحكومة المستقلة، هو ذلك الذي يجد مصدره في القرار المبدئي الشهير الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٥٢/٤/٤ (C.E. Ass., 4 avril 1952, Syndicat Régional des Quotidiens d'Algérie, G.A.J.A., 12e- éd., Dalloz, p.477) وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقلة أو المعتمدة كذلك، مستندة فقط على مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية (Il est indispensable qu'il y ait une autorité chargée d'assurer la continuité de la vie nationale entre la démission du gouvernement et l'investiture de son successeur; les affaires courantes apparaissent ainsi, dit M. Delvolvé, comme la zone limitée de la compétence exceptionnelle d'un gouvernement dont le pouvoir ne repose plus sur aucun autre fondement que sur les nécessités de l'État". علماً أن هذا المبدأ العام الاجتهادي الفرنسي قد جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩ دستور. أما على صعيد الفقه الفرنسي فقد عرّف الفقيه Waline تصريف الأمور الجارية بالأمور التي تتسم بصفة الاستعجال والتي لا يكون لها صفة سياسية (Waline: "Droit administratif", 8ème éd., p.419).

(٥٣) سنركز في هذا المجال على الوضع في لبنان ولاسيما اجتهادات مجلس شورى الدولة اللبناني، بالنظر لتكرار حالات عدم الاستقرار الحكومي مع الأزمات المتعددة.

(54) Marcel Lachaize: «L'expédition des affaires courantes en période de crise ministérielle», Dalloz- Chron. Hebdomadaire, 1952-p.65 et s.

فإذا كان مفهوم تصريف الأعمال يُحصر مبدئياً بالأعمال الجارية العادية اليومية في الظروف العادية، إلا أنه وفي الوقت ذاته يمتد ويتوسع أكثر عندما تتوفر شروط أو ظروف استثنائية توجب حماية الدولة أو صون حقوقها أو حفظ نظامها العام أو التزاماتها الدولية. وهذا ما يجعل مفهوم تصريف الأعمال يوصف بـ "النسبي" نتيجة الظروف والحاجات التي يتصف بها تحديد الأعمال العادية الداخلة في اختصاصات وصلاحيات حكومة مستقلة أو معتبرة مستقلة «حكومة تصريف الأعمال»، خصوصاً عندما تمتد فترة عمل «حكومة تصريف الأعمال» لمدة زمنية طويلة<sup>(٥٥)</sup>.

ففي لبنان وبعد أزمة حكومية عام ١٩٦٩ استمرت حوالي ٧ / أشهر، وبمناسبة النظر في طعن مقدم من رئيس الديوان في المديرية العامة لوزارة البرق والبريد والهاتف ضد قرار الوزير المعني بنقله إلى وظيفة رئيس الدائرة الإقليمية في بيروت (مستنداً في طعنه على اعتبار أنه بما أن الوزير كان عضواً في حكومة مستقلة فلا يجوز له اتخاذ مثل هذا النوع من القرارات بحق موظف أثناء الاستقالة لتجاوزه حدود صلاحياته المنحصرة بالأعمال العادية)، فقد أصدر مجلس شوري الدولة قراراً محورياً وجوهرياً في مجال توسيع نطاق مفهوم تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية<sup>(٥٦)</sup>.

في هذا القرار الهام، أكد مجلس شوري الدولة اللبناني على:

■ "أن مبرر وجود نظرية تصريف الأعمال يأخذ أصوله من أن مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المحددة دستورياً ومنها الاستقالة. تلك المسؤولية التي

(٥٥) في لبنان استمرت سنة ١٩٦٩ حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقلة حوالي ٧ / أشهر، واستمرت بين عامي ٢٠١٣ / ٢٠١٤ حكومة الرئيس نجيب ميقاتي حوالي ١١ / شهراً بتصريف الأعمال. وفي بلجيكا استمرت مرحلة تصريف الأعمال للحكومة المستقلة بعد الانتخابات التي جرت في العام ٢٠١٠ أكثر من ٥١٧ يوماً، وبقيت البلاد من دون حكومة لعجز الرئيس الاشتراكي المكلف عن تشكيل حكومة.

(٥٦) مجلس شوري الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧-١٢-١٩٦٩ بدعوى فؤاد اسكندر راشد ضد الدولة اللبنانية، مجلة العدل ١٩٦٩ ص ٤٧٦.



يؤدي زوالها في المطلق إلى تحديد نطاق الأعمال العادية التي يوكل إلى الحكومة المستقلة تصريفها لأن تجاوز هذا النطاق يؤدي إلى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية ما يعني مخالفة الدستور وأسس النظام البرلماني...".

■ "وأن الأعمال العادية تنحصر مبدئياً في الأعمال الإدارية، أي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزير سوى إشراف محدود. بينما الأعمال التصرفية (التي تخرج عن نطاق صلاحية حكومة تصريف الأعمال) فهي التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة أو في أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية...".

بعد هذا التأكيد على "أن الأعمال التصرفية تخرج، في المبدأ وبطبيعتها، من نطاق الأعمال العادية، ولا يحق في المطلق لحكومة مستقلة أن تقوم بها لأن هذه الأعمال تلزم مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، فإن السماح لهذه الحكومة المستقلة غير المسؤولة بإجرائها يؤدي إلى ضياع المسؤولية، وبالتالي المحاسبة...". لذلك فإن قرار مجلس شورى الدولة الذي نحن بصدده، عاد واستثنى بعض التدابير والإجراءات من نطاق تصريف الأعمال العادية وأعطاهما بعداً دستورياً ومشروعياً. وهذه الاستثناءات كما جاءت في قرار مجلس شورى الدولة تتضمن الآتي:

■ "... وحيث إنه يستثنى منها التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين (...). إن ما يبرر مداخله الوزارة المستقلة في هذه الظروف الاستثنائية ليس نطاق الأعمال العادية الموكول إليها تصريفها إذ إن تدابيرها تخرج عن هذا النطاق، وإنما الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع، وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إياها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة



البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية".

■ "... وحيث إن هذه الحدود والضوابط ترمي في غايتها إلى الحرص على مصالح البلاد الحيوية من أن تهدر في فترة زوال المسؤولية الوزارية وهي حدود وضوابط يوفرها النظام البرلماني تأميناً لقيام الحكم الصالح السليم..."

انطلاقاً من ذلك، فإن نطاق تصريف الأعمال ليس محصوراً فقط بالأعمال اليومية والعادية إلا في الظروف العادية، حيث بات ينطوي على توسيع هذا المفهوم والحالات في الظروف الاستثنائية ليشمل اتخاذ قرارات وتدابير تعود لحكومات قائمة وعادية تأميناً لمصالح الدولة وصوناً للنظام العام والالتزامات الدولية والأمن الداخلي والخارجي على السواء.

وفي ظل عدم وجود، بل استحالة إيجاد، نص يحدد مفهوم الظروف الاستثنائية، وباعتبار أنه ليس من اليسير وضع معيار أو تعريف دقيق للظرف الاستثنائي، لأن الواقعة لا تعد ظرفاً استثنائياً إلا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية، لذلك فإن الاجتهاد والفقهاء الإداريين يجمعان على اعتبار أن بعض الإجراءات التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية تصبح مشروعة في ظروف أخرى إذا كانت ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار سير المرافق العامة. فالسلطة لا يجوز أن تبقى ساكنة إذا كان سكوتها سيعرض النظام العام *Ordre public* للخطر.

وفي هذا الصدد، فقد أقرّ مجلس شورى الدولة اللبناني "أن الأعمال التصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقلة مبدئياً القيام بها في الظروف العادية، تصبح جائزة قانوناً في الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية فورية وضرورية لحفظ النظام العام وأمن الدولة الخارجي"<sup>(٥٧)</sup>. وبالتالي عليها أن تعمل وتمارس كامل صلاحياتها ضماناً لحماية النظام العام ولاستمرارية المرفق العام. فتتفاهم الوضع

(٥٧) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٤١ تاريخ ١٩/١/١٩٧٩، بدعوى عجاج جرجس ياغي ضد الدولة/ وزارة الداخلية، غير منشور.

الاقتصادي والنقدي والمعيشي مثلاً يجعل من هذا الظرف ظرفاً استثنائياً، الأمر الذي يسمح مثلاً لـ «حكومة تصريف الأعمال» أن تعين حاكماً لمصرف لبنان، أو أن تعدل رواتب الموظفين، أو أن تعين بعض كبار الموظفين لإنقاذ الوضع الاقتصادي المتفاقم ... الخ. وهكذا فقد اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أن الأحداث التي حصلت في الأعوام (١٩٥٨ و ١٩٦٣ و ١٩٦٧ وأحداث ١٩٧٥-١٩٩٠) تنطبق عليها نظرية الظروف الاستثنائية. وهكذا فإن الظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقلة وفي نطاق حقها بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق وفقاً لما نص عليه الدستور، باتخاذ كافة التدابير والأعمال سواء أكانت أعمالاً تصرفية أو عادية وذلك للمحافظة على النظام العام وأمن الدولة الخارجي وتسيير المرافق العامة، وبالتالي تأمين المصلحة العامة. ففي الظروف الاستثنائية تحل محل الشرعية العادية، شرعية خاصة استثنائية تدوم بدوام هذه الظروف وتزول بزوالها، وهذه الشرعية الخاصة الاستثنائية تعلو الشرعية العادية.

ويُبرّر مجلس شورى الدولة اللبناني "حق الحكومة المستقلة باتخاذ تدابير استثنائية في ظل الظروف الاستثنائية، بمبدأ الضرورات تبيح المحظورات، بالإضافة طبعاً إلى مبدأ استمرارية المرفق العام. فالتشريعات في ظل حالة الضرورة تسمى تشريعات الضرورة ضماناً لتأمين سير المرافق العامة بانتظام واضطراداً، وتأميناً للمصلحة العامة وحماية للنظام العام *Ordre public*. وهذا يتفق مع ما جاء في مطالعة مفوض الحكومة Helbronner في قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩١٣، إذ إنه يتوجب على الحكومة تأمين استمرارية المرفق العام بكل الوسائل المشروعة المتاحة لها حيث قال: "في المجتمعات المنظمة، تعلو على المصالح الفردية الأكثر احتراماً، وعلى المصالح الجماعية الأكثر جدية، المصلحة العامة أي الحق الأسمى لكل أمة بالمحافظة على وجودها والدفاع عن استقلالها وأمنها"<sup>(٥٨)</sup>.

(58) «Dans les sociétés organisées, au-dessus des intérêts individuels les plus respectables, au-dessus des intérêts collectifs les plus sérieux, il y a l'intérêt général, le droit supérieur pour une nation d'assurer son existence et de défendre son indépendance et sa sécurité».

وهكذا، فلا يجوز الاعتداد في الظروف الاستثنائية بمبدأ تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، لأن مبدأ استمرارية المرفق العام معطوفاً على مبدأ الضرورات تبيح المحظورات، يوجب على الحكومة ممارسة صلاحياتها كاملة في ظل هذه الظروف، إذ إن المعنى الضيق لتصريف الأعمال ينتفي في ظل الظروف الاستثنائية.

ولكن ومن حيث المبدأ، إن إعمال حالة الضرورة في ظل الظروف الاستثنائية، والتي تجد أساسها الدستوري بمبدأ الدفاع عن بقاء الدولة والحفاظ على كيانه وسلامتها<sup>(٥٩)</sup>، تقتضي توافر شرط وضابط هما:

- وجود تهديد أو خطر مباشر ومحدق وجسيم، سواء أكان مصدره خارجياً أم داخلياً، يتعلق بوجود الدولة أو سلامة شعبها أو اقتصادها أو انتظام سير مرافقها...
- استحالة مواجهة هذا الخطر أو التهديد بالطرق العادية، أي أنه مهما اشتد الخطر وتعاظم فلا يجوز معالجته بتدابير الضرورة إذا كانت المعالجة ممكنة بالوسائل الدستورية العادية.

إذاً، وبدون أدنى شك، فإن حالة الضرورة تتحقق في ظل الظروف الاستثنائية (تفقم الأوضاع الاقتصادية أو النقدية أو المعيشية أو الأمنية أو في ظل الظروف غير العادية أو في ظل الظروف العصيبة أو الحرجة أو الخطيرة أو الصعبة ... الخ). ولكن وبسبب طول مدة بقاء حكومة تصريف الأعمال في بعض الدول (كما في لبنان مثلاً)، يطرح السؤال: هل نصح في ظل ظروف استثنائية إذا طالت فترة تأليف الحكومة؟!!!

وفي هذا الصدد ظهر رأيان متناقضان، يحكم أن هذا الموضوع، لكل منهما أسانيده القانونية وأسبابه العملية:

- الرأي الأول يقول: طالما لم يحدد الدستور فترة زمنية قصوى للرئيس المكلف لتأليف الحكومة، فإنه من غير الجائز اعتبار هذه الفترة -المتوقعة دستورياً- ظرفاً استثنائياً، مهما طالت ما لم ترافقها ظروف استثنائية.

(٥٩) هذا المبدأ مكرس في العديد من دساتير دول العالم، ولا سيما في المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي.

■ أما الرأي الثاني فيقول: طالما أن الدستور لم يحدد للرئيس المكلف مهلة قصوى لتأليف الحكومة فإنه يجب الرجوع إلى اجتهاد القضاء الإداري الذي يأخذ في بعض الحالات بتقنية Technique المهلة المعقولة *Délai raisonnable*، حيث يعتبر أنه بانقضاء مهلة معقولة (شهر، شهرين،...) نصبح في ظرف استثنائي يجوز في ظله اتخاذ تدابير استثنائية كقيام الحكومة المستقلة «حكومة تصريف الأعمال» باتخاذ تدابير عادية وتصرفية على السواء.

بناءً على ما تقدم يمكننا القول: إن مفهوم تصريف الأعمال يعني بشكل عام ومبدئي الأعمال الضرورية لتسيير المرفق العام بالحد الأدنى وتأمين استمراريته، دون إلزام أو تقييد حرية الحكومة المقبلة التي تكون قيد التأليف<sup>(٦١)</sup>، ولكن هذا المفهوم العصي على التحديد الدقيق، حيث لا يمكن تحديده بشكل مطلق<sup>(٦٢)</sup>، إلا في معرض تطبيق كل حالة على حدة، أي بالنظر للهدف الذي يرمي العمل الإداري إلى تحقيقه<sup>(٦٣)</sup>.

وبالتالي، إن نطاق صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال» يتأثر عملياً بالظروف الإدارية والسياسية التي ترافق أعمال الحكومة المستقلة، بما فيها المدة التي تستغرقها الأزمة باستمرار «حكومة تصريف الأعمال»، وإقدام أو إحجام الحكومة عن ممارسة صلاحياتها بالكامل<sup>(٦٤)</sup>.

ومن هنا يمكننا أن نخلص إلى مبدأ واستثناء:

■ المبدأ: إن تصريف الأعمال يتضمن الأعمال والتدابير الإدارية المتعلقة

(٦٠) من قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني (قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧-١٢-١٩٦٩، مجلة العدل ١٩٦٩ ص ٤٧٦. قرار رقم ٥٢٢ تاريخ ٥/٥/١٩٩٩ مجلة القضاء الإداري العدد ١٤، المجلد الثاني ٢٠٠٣، صفحة ٥٣٦): "... بما أن مفهوم تصريف الأعمال يعني أنه يمكن للحكومة المستقلة القيام بكل الأعمال التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن، بمعنى أنه يمكنها البت بكافة المسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الأساسية المصيرية الحساسة كالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال...".

(61) F. Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes...», art. cit., p. 667.

(62) F. Delpérée: «Le Conseil d'État [Belge]...», p.130.

(63) F. Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes...», art. cit., p.653 et s..

بالتطبيق العادي أو اليومي للقوانين وسير المرافق العامة والتدابير الروتينية التي لا يمارس عليها الوزراء إلا إشرافاً محدوداً (وهي عادة تستثني الأعمال الإدارية التصرفية التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتبارات مهمة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة).

#### ■ الاستثناء: إن تصرف الأعمال يتضمن أيضاً:

- الأعمال الإدارية التصرفية الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي<sup>(٦٤)</sup>.
- والأعمال الإدارية التصرفية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال.

في جميع الأحوال ووفقاً لاجتهاد مجلس شورى الدولة في لبنان: "إن التفسير الموسع والضمني للدستور مشروط بفكرة الاحتياج والضرورة، (...) ولذلك فإن الصلاحيات المعترف بها لهذه السلطات وغير المنصوص عليها بصورة صريحة في النصوص هي قانونية وصحيحة لأنها مفروضة بموجب الأهداف التي تلاحقها تلك السلطات وتسعى إليها"<sup>(٦٥)</sup>. أي أن «فكرة الاحتياج والضرورة» بالنظر إلى الواقع الوطني على جميع الصعد، هي التي توسع نطاق صلاحيات «حكومة تصرف الأعمال»، كما توسع نطاق صلاحيات الحكومة العادية في الظروف الاستثنائية.

(64) Dans la jurisprudence Belge, les affaires urgentes, sont celles qui doivent impérativement être traitées pour éviter de faire courir «à l'État et aux citoyens, à la vie économique et sociale du pays de très graves dangers», F. Delpérée: «Le Conseil d'État [Belge]...», p.130.

(٦٥) قرار رقم ١٨٩ لعام ١٩٩٥ (غير منشور) مؤكداً مضمونه القرار رقم ٥٤٠ / ٢٠٠٦-٢٠٠٧ تاريخ ٢٤ / ٥ / ٢٠٠٧، دعوى ريمون البيروتي ضد الدولة اللبنانية / وزارة الداخلية والبلديات، مجلة العدل، العدد الرابع، السنة ٤١ / ٢٠٠٧، ص ١٦٦٠.

## المطلب الثالث

### حكومة تصريف الأعمال وانتظام عمل السلطات الدستورية الأخرى

إذا كان تحول الحكومة المستقلة أو المعتبرة بحكم المستقلة إلى «حكومة تصريف الأعمال» يُضيق دستورياً من نطاق صلاحياتها، سواء أكان ذلك في ظل الظروف العادية أم في ظل الظروف الاستثنائية، فإن ذلك يؤثر عملياً في صلاحيات بقية السلطات الدستورية المرتبطة بعمل الحكومة، ولاسيما صلاحيات البرلمان ورئيس الدولة.

أولاً: حكومة تصريف الأعمال وصلاحيات رئيس الدولة:

من حيث المبدأ، ووفقاً للأحكام الدستورية تبقى صلاحيات رئيس الدولة كاملة، ولا تتأثر بتحول الحكومة إلى «حكومة تصريف الأعمال».

بيد أن جميع الأنظمة البرلمانية<sup>(٦٦)</sup> ومعظم الأنظمة المختلطة<sup>(٦٧)</sup>، تفرض دستورياً توقيع رئيس الحكومة أو الوزراء المختصين إلى جانب توقيع رئيس الدولة في معظم القرارات التي يتخذها. وهذا ما يسمى بالتوقيع الإضافي Contresigné.

إن التوقيع الإضافي، كتقنية Technique دستورية، ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو أبعد حتى من كونه إجراءً جوهرياً، حيث يرتقي ليصل إلى نوع من المشاركة في الاختصاص<sup>(٦٨)</sup>. فرئيس الدولة لا يملك حق إصدار معظم قراراته بدون التوقيع

(٦٦) تنص المادة ٨٩ من الدستور الإيطالي (١٩٤٨ وتعديلاته): "لايصبح أي من قرارات رئيس الجمهورية ملزماً قانونياً ما لم يصادق على التوقيع الوزراء أصحاب الاقتراح، الذين يتحملون مسؤوليته. كما يقوم رئيس مجلس الوزراء أيضاً بالتوقيع على القرارات التي لها قيمة تشريعية، وعلى القرارات الأخرى المبينة في القانون". وبنفس الإطار المادة ٥٨ من الدستور الألماني (١٩٤٩ وتعديلاته)، والمادة ١٥٥ من الدستور التركي (١٩٨٢ وتعديلاته)، والمادة ٦٤ من الدستور الإسباني (١٩٧٨ وتعديلاته).

(٦٧) انظر على سبيل المثال المادة ١٩ من الدستور الفرنسي (١٩٥٨ وتعديلاته)، وكذلك المادتين ٥٣ و ٥٤ من الدستور اللبناني، والفصل ٤٢ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(68) R. Hostiou: «Procédure et Forme...», op. cit., p.215.

الإضافي تحت طائلة البطلان. كذلك فإن فلسفة ابتكار تقنية التوقيع الإضافي تتعلق بالمساءلة السياسية. فالرئيس ليس مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان عن قراراته، ولذلك كان لابد من توقيع رئيس الحكومة أو الوزير (أو الوزراء المختصين) لتحملهم المسؤولية السياسية عن هذه القرارات.

وفي «حكومة تصريف الأعمال» يصبح إعمال مسؤولية الحكومة غير ذات جدوى، أو لا معنى ولا أثر له. وبالتالي لا يستطيع رئيس «حكومة تصريف الأعمال» ولا الوزراء مشاركة رئيس الدولة بالتوقيع على معظم القرارات التي تصدر عنه (إصدار التشريعات، قرارات تعيين كبار الموظفين...)، مما يعني عملياً أنه في ظل «حكومة تصريف الأعمال» تُشل أو تُجمد صلاحيات رئيس الجمهورية التي تتطلب توقيعاً إضافياً<sup>(٦٩)</sup>.

### ثانياً- حكومة تصريف الأعمال وصلاحيات البرلمان:

لا يوجد نص دستوري يشير بشكل صريح أو مباشر على أن تحول الحكومة إلى «حكومة تصريف الأعمال»، يمكن أن يعطل أو يؤثر في صلاحيات البرلمان. فمبدئياً بالاستناد إلى الأحكام الدستورية، وسياسياً بالاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات، تبقى صلاحيات البرلمان تامة. فمبدأ الفصل بين السلطات، حتى في ظل المفهوم المرن أي تعاون وتوازن السلطات، يفترض حتماً أن تكون كل سلطة دستورية قادرة على ممارسة اختصاصاتها كاملة، ولا يمكن أن تشل قدرة سلطة دستورية عن العمل بحجة أن سلطة دستورية أخرى لا تعمل بولاية كاملة وفقاً لأحكام الدستور.

(٦٩) ما يؤكد وجهة نظرنا أنه في لبنان، جاء النص في المادة ٦٩ (الفقرة ٣) من الدستور على الانعقاد الحكمي لمجلس النواب في دورة استثنائية عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، لتجنب عدم إمكانية دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية (وفق المادة ٣٣ من الدستور)، والتي تحتاج إلى مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية إضافة لتوقيع رئيس الحكومة. وهذا الأخير لا يملك حق التوقيع إذا كانت حكومته «حكومة تصريف الأعمال». (راجع في هذا المعنى استشارة هيئة التشريع والاستشارات رقم ٤٧٨/٢٠٠٥، رقم الأساس ٤٨٥/١/٢٠٠٥ تاريخ ٧/٧/٢٠٠٥).

ولكن عملياً وبسبب وضع «حكومة تصريف الأعمال» دستورياً وسياسياً، فإن عمل البرلمان يمكن أن يُعطل أو يتأثر في أكثر من مجال.

**I- في انعقاد البرلمان وحضور الحكومة أمامه:**

لا شك أن تحول الحكومة إلى «حكومة تصريف الأعمال» لا يؤثر في إمكانية انعقاد جلسات البرلمان، وفقاً للأحكام الواردة في الدستور، بل أن بعض الدساتير قد تنص على الانعقاد الحكمي للبرلمان عندما تصبح الحكومة «حكومة تصريف أعمال»، وهذا ما نصت عليه، على سبيل المثال، الفقرة الثالثة من المادة ٦٩ من الدستور اللبناني: "... عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة".

أما بالنسبة لإمكانية حضور أو مثول أعضاء الحكومة أمام البرلمان، فإن العرف الدستوري (وفي بعض الدول هذا العرف قنّ بنصوص دستورية أو تشريعية) في ظل الحكومات العادية (المتمتعة بثقة البرلمان) استقر في الأنظمة البرلمانية وكذلك في الأنظمة المختلطة، على وجوب دعوة الحكومة إلى حضور جميع الجلسات المخصصة للتشريع (وطبعاً الجلسات المخصصة للرقابة)، إلا أنه إذا اختارت الحكومة أو أي من الوزراء المختصين عدم تلبية الدعوة أو التغيب، فيكون ذلك بمثابة تنازل عن حق لهم وليس شرطاً من الشروط الدستورية لانعقاد الجلسات<sup>(٧٠)</sup>.

ولكن في ظل «حكومة تصريف الأعمال»، أي حكومة فقدت ثقة البرلمان (حجب البرلمان عنها الثقة، أو حكومة مستقيلة تخلت عن ثقة البرلمان، أو حكومة بحكم المستقيلة فقدت الثقة بقوة الدستور)، فإن العرف الدستوري جرى مبدئياً على

(٧٠) إن حضور الحكومة لجلسات التشريعية للبرلمان حق لها، وليس شرطاً لصحة انعقاد الجلسات. فلو كان حضور الحكومة شرطاً لصحة انعقاد جلسات البرلمان لأفسح ذلك في المجال أمام تعطيل إحدى السلطات (الحكومة) لممارسة سلطة أخرى (البرلمان) لصلاحياتها التشريعية، وذلك يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها (Checks and balances). ولذلك فإن العرف في الأنظمة البرلمانية والمختلطة ألزم البرلمان بمجرد دعوة الحكومة لحضور جلسات البرلمان (التشريعية والرقابية).



عدم جواز مثولها أمام البرلمان في جلسة عامة تشريعية أو رقابية، لأن الحكومة بتحولها لـ «حكومة تصريف الأعمال» تصبح فاقدة للثقة التي تعطيها الكيان الشرعي أو الأهلية لتحمل مسؤولية ممارسة شؤون الحكم، فإذا سحبت منها الثقة تصبح غير مسؤولة أمام البرلمان، وبالتالي غير ذات صفة لتمثل أمامه.

في حين، نعتقد، أن حضور الوزراء في «حكومة تصريف الأعمال» أعمال اللجان البرلمانية يبقى ممكناً، باعتبارهم مكلفين بتصريف الأعمال الإدارية اليومية والجارية. ففي «حكومة تصريف الأعمال» يصبح دور الوزير ممثلاً لدور الموظف الإداري، أي تسقط عنه الصفة السياسية وتبقى له الصفة الإدارية "كموظف". وباعتبار أنه في الأحوال العادية، يمكن دعوة موظفين إداريين لحضور أعمال اللجان، أو يمكن للوزير الاستعانة بحضور موظفين إداريين أمام اللجان، فإن الوزير في «حكومة تصريف الأعمال» يمكنه حضور أعمال اللجان البرلمانية. يضاف إلى ذلك، أنه لا صفة تقريرية لأعمال اللجان البرلمانية، خلافاً لحال أعمال الهيئة العامة للمجلس.

## II- في المجال الرقابي:

إن للحكومة، كما يقول بعض الفقهاء<sup>(٧١)</sup>، وظيفتين: وظيفة حكومية (سياسية) تخضع في أعمالها للمساءلة السياسية، ووظيفة إدارية تخضع في أعمالها للرقابة القضائية. فعندما تتحول الحكومة إلى «حكومة تصريف أعمال» فإنها تفقد وظيفتها الحكومية الخاضعة للمساءلة السياسية (تفقد الأهلية السياسية للحكم)، ويبقى لها فقط وظيفتها الإدارية (الأهلية القانونية للإدارة بهدف تأمين استمرارية المرافق العامة) الخاضعة للرقابة القضائية، استناداً لمبدأ المشروعية.

وإذا استثنينا السؤال Question الذي يعتبر مجرد إجراء يتيح للبرلمان الاستعلام عن عمل من أعمال الحكومة أو وزارة معينة، والجواب الذي تقدمه الحكومة أو

(71) René Chapus: «Acte de gouvernement», Encycl. Dr. Adm., 1958, Tom I, n°3 ; René Chapus: «L'acte de gouvernement monstre ou victime?», Dalloz, 1985, Chron. p.9 ; J.-M. Auby et R. Drago: «Traité de contentieux administratif», L.G.D.J., 1960, Tom I, n°65, p.79; François-Paul: «Le droit administratif français», Dalloz, 1968, p.44.

الوزير لا يطرح مجالاً للتصويت أو لطرح مسؤولية الحكومة أو الوزير المعني، فإن الوسيطتين الأساسيتين للرقابة اللتين يملكهما البرلمان في مواجهة الحكومة هما: الاستجواب Interpellation وسحب الثقة Motion de censure. وفي الواقع فإن هاتين الوسيطتين مترابطتان ومتكاملتان من حيث المآل، فالاستجواب قد يؤدي لطرح الثقة، وطرح الثقة لا يتم إلا بعد استجواب.

انطلاقاً من ذلك، وعملياً فإن سلطة البرلمان باستخدام هاتين الوسيطتين كأدوات للرقابة على الحكومة (الحكومة مجتمعة أو الوزراء إفرادياً)، تصبح غير ذات جدوى، لأن مآل مساءلة الحكومة أو أحد الوزراء هو فقط سحب الثقة، وكما يقول الفقيه فالين: "إن سحب الثقة من حكومة مستقلة لا معنى ولا أثر له، فلا يمكننا قتل ميت Retirer la confiance à un gouvernement qui a déjà démissionné, n'a pas de sens, ni d'effet. On ne peut tuer un mort ميتة<sup>(٧٣)</sup> سياسياً.

وما يؤكد فقدان البرلمان صلاحياته الرقابية في مواجهة «حكومة تصريف الأعمال»، أنه في معظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية أو المختلطة، توجد نصوص قانونية (غالباً منصوص عليها في النظام الداخلي للبرلمان<sup>(٧٤)</sup>) أو أعراف، تقضي بوقف متابعة إجراءات الاستجواب أو سحب الثقة عن الحكومة أو الوزير في الأحوال العادية، إذا ما تقدمت الحكومة أو الوزير المعني بالاستقالة.

(72) Hugo Hondequin, Secrétaire général du Sénat de Belgique: «Communication sur "Le sort du Parlement en période de crise politique de longue durée», Association des Secrétaires généraux de Parlement, Session de Québec, Octobre 2012.

(73) Marcel Waline dans son commentaire de l'arrêt «Quotidiens d'Algérie», Cité par F. Rouvrou: «L'introuvable notion d'affaires courantes » art cit n 664

(٧٤) عا. سسا المثال، تنص المادة ١٤٢ م. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويت عا. أنه "سقط الاستجواب، نتخا. من وجه إليه الاستجواب عن منصبه أو بزوال عضوية من قدم الاستجواب أو بانتهاء الفصل التشريعي".

### III- في المجال التشريعي:

إن أهم ما يميز الأنظمة البرلمانية أو المختلطة هو قيامها على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، القائم بدوره على التعاون بين السلطات. ومن أهم الأوجه الدستورية لهذا التعاون يتم في الوظيفة التشريعية، حيث تملك الحكومة سلطة المبادرة التشريعية، وحقها في الحضور أمام البرلمان أثناء مناقشة مشاريع القوانين أمام البرلمان<sup>(٧٥)</sup>. وعملياً فإن مساهمة السلطة التنفيذية (الحكومة) مع السلطة التشريعية (البرلمان) في العملية التشريعية، يمكن أن تكون كبيرة، ففي نظام برلماني تقليدي كما هو الحال في بريطانيا، حيث إن معظم (لكي لا نقول جميع) القوانين التي تُقر من قبل مجلس العموم تأتي بمبادرة من الحكومة وتُقر كما جاءت<sup>(٧٦)</sup>.

بالرغم من ذلك، لا مجال للتشكيك في حق البرلمان بممارسة اختصاصاته التشريعية في ظل «حكومة تصريف الأعمال». فمبدئياً ودستورياً لا تتأثر الصلاحيات التشريعية للبرلمان بوضع الحكومة<sup>(٧٧)</sup>. وهذا ما كانت تؤكد الممارسة البرلمانية في فرنسا مثلاً في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة (حيث كانت حالات تحول الحكومة إلى «حكومة تصريف الأعمال» شائعة)، حيث إن الجمعية الوطنية Assemblée Nationale (أحد غرفتي البرلمان) كانت تستمر في عقد جلسات للتشريع طوال الفترة التي تكون فيها الحكومة في حالة تصريف الأعمال، لاسيما في حالات الأزمات والضرورة<sup>(٧٨)</sup>. وكذلك توجد سوابق ثابتة لممارسة مجلس النواب اللبناني

(٧٥) على سبيل المثال تنص المادة ٦٧ من الدستور اللبناني: "للوزراء أن يحضروا إلى المجلس (البرلمان) أنى شأؤوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام...". بنفس الإطار الفصل ٦٧ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، والمادة ٥٣ من الدستور الألماني.

(76) B. Chantebout: «Droit constitutionnel», op.cit., p.283 et p.324 ; J. Bell: «La révolution constitutionnel au Royaume-Uni», RDP, 2000, p.413.

(77) H. Hondequin: «Communication sur "Le sort du Parlement en période de crise..."», art. cit..

(78) F. Bouyssou: «L'introuvable notion d'affaires courantes...», art. cit., p. 670.

التشريع في ظل «حكومة تصريف الأعمال»، في حالات الضرورة<sup>(٧٩)</sup>.

وفي الواقع، إن السوابق التشريعية المشار إليها في أثناء وجود «حكومة تصريف الأعمال» كانت، في كل واحدة منها، ذات ماهية وطبيعة خاصة استوجبتها ظروف استثنائية في اللحظة السياسية التي كان على المجلس النيابي أن يتصدى لها، التي تتوسع فيها صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال»، على أساس حالة الضرورة بهدف الحفاظ على بقاء الدولة<sup>(٨٠)</sup>.

(٧٩) ففي العام ١٩٦٩ قامت حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقلة والمكلفة بتصريف الأعمال بإحالة مشروع الموازنة على مجلس النواب بموجب مرسوم اتخذ في جلسة بتاريخ ١٠/٣/١٩٦٩. وفي العام ١٩٨٧ بعد اغتيال الرئيس رشيد كرامي صدر عدد من القوانين في جلسات مختلفة في ظل حكومة تصريف أعمال. وفي العام ٢٠٠٥ في عهد حكومة الرئيس نجيب ميقاتي المعتبرة مستقلة، اجتمع مجلس النواب وأقر ثلاثة قوانين: (قانون العفو العام في ملف أحداث منطقتي الضنية ومجلد عنجر، وقانون منح العفو العام عن الدكتور سمير جعجع، وقانون "يرمي إلى تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمالها").

(٨٠) في هذا الإطار، في لبنان أصدر رئيس حكومة تصريف الأعمال نجيب ميقاتي، بتاريخ ٢٩/٦/٢٠١٣، بياناً اعتبر فيه أنه لا يجوز للمجلس النيابي التشريع في ظل حكومة مستقلة للأسباب التالية:

(أ) إن النظام البرلماني المعتمد في لبنان، يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي على مبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين. وإن أحكام كل من الدستور والنظام الداخلي للمجلس النيابي، كرسّت أصول وقواعد هذا التعاون، لا سيما في العملية التشريعية، بحيث لا تتعقد الهيئة العامة للمجلس النيابي في جلسة ذات صفة تشريعية من دون حضور رئيس الحكومة وأعضائها.

(ب) إن الحكومة المستقلة أو التي اعتبرت مستقلة تتوقف بحكم الدستور عن ممارسة صلاحياتها، باستثناء ما يدخل منها بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال، ولا يمكنها بالتالي أن تتمثل لدى المجلس النيابي أو تمثل أمامه، بعد أن فقدت كينونتها الدستورية، فهي لم تعد مسؤولة عن ممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية المناطة بها وبرئيسها، كما أنها لن تستطيع بعد الاستقالة أن تدافع عن مشاريع القوانين المحالة من قبلها، ولا أن تبدي رأياً في اقتراحات القوانين المقدمة من النواب.

(ج) إن مبدأ استمرارية سير المرافق العامة يستوجب، إضافة للاستمرار في تصريف الأعمال، مواجهة حالات الظروف الاستثنائية وحالات الضرورة التي قد تفرض اجتماع المجلس النيابي في عقد استثنائي لمواجهة حفاظاً على الأمن أو الاستقرار أو منع التعرض للاقتصاد أو للحقوق الدستورية.

(د) إن السوابق التشريعية التي حصلت كانت، في كل واحدة منها، ذات ماهية وطبيعة خاصة استوجبتها حالة الضرورة في اللحظة السياسية التي كان على المجلس النيابي أن يتصدى لها، في ظل وجود حكومة مستقلة.

أما عملياً، وفي الظروف العادية، فإن «حكومة تصريف الأعمال» لا يمكنها المبادرة التشريعية، أي حق اقتراح القوانين<sup>(٨١)</sup>. فهذا الأمر يحتاج إلى انعقاد مجلس الوزراء بصفته التقريرية. وفي ظل «حكومة تصريف الأعمال» فإن مجلس الوزراء لا ينعقد إلا في حالة الضرورة. كذلك فإنه وفقاً للتقاليد (وأحياناً النصوص) البرلمانية، فإن حضور الحكومة في كل مرحلة من مراحل التشريع يشكل شرطاً جوهرياً لصحة إجراءات إقرار القوانين. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي في قرار هام له بعد التعديل الدستوري عام ٢٠٠٨، حول دستورية القانون الأساسي بتطبيق الأحكام الدستورية المتعلقة بإجراءات إقرار القوانين

(Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution).<sup>(٨٢)</sup>

وحقيقةً، إن مثول «حكومة تصريف الأعمال» أمام البرلمان لمناقشة مشروع قانون مدرج على جدول أعماله لا يدخل في نطاق المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، وإنما هو من الصلاحيات التقريرية التي يمكن إعمال المسؤولية السياسية للحكومة عنها. لذلك فإن إعطاء «حكومة تصريف الأعمال» أو أحد أعضائها حق الكلام أمام البرلمان للدفاع عن مشروع قانون يعتبر بمثابة منحها أو منحه صلاحيات أوسع مما كانت لها أو له قبل أن تتحول إلى «حكومة تصريف أعمال». ففي هذه الحالة تمارس الحكومة نفس الصلاحيات في مجال التشريع بعد أن أصبحت «حكومة تصريف الأعمال»، مع أنها غير مسؤولة سياسياً. وهذا ما ذهبت إليه مطالعة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اللبنانية<sup>(٨٣)</sup>.

(٨١) وبفسر الإطار فإن التقاليد (وحتى أحياناً تكون مقننة بنصوص تشريعية) البرلمانية تمنح الحكومة الحق باسترداد أو استرجاع مشروع قانون قدم من قبلها إلى البرلمان، بيد أن هذا الحق يصبح غير متاح في ظل «حكومة تصريف الأعمال».

(82) Décision n°2009-579 DC du 09 avril 2009, Journal officiel du 16 avril 2009, p. 6530, Recueil, p.8 ; Damien Chamussy: «Dossier sur le Conseil constitutionnel et la procédure parlementaire», Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2013/1 (N° 38), Dalloz, p.37-68.

(٨٣) أصدرت هيئة التشريع والاستشارات، بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي، مطالعة تحت رقم ٢٠١٣/٥٨١، أكدت فيها أنه لا يجوز للمجلس النيابي ممارسة صلاحياته التشريعية الكاملة إبان تواجد حكومة في وضع تصريف أعمال لعدد من الأسباب ومنها:

بالنتيجة، يمكننا القول إن البرلمان يبقى دستورياً سلطة تشريعية قائمة كاملة الصلاحيات<sup>(٨٤)</sup>، عندما تصبح الحكومة في وضع تصريف الأعمال. بيد أنه عملياً لا يمكنه القيام بالعملية التشريعية، بسبب وضع الحكومة، إلا في مجال إقرار القوانين التي تفرضها حالة الضرورة Urgence (أي في حال تعرض الدولة أو مؤسساتها أو أمنها أو اقتصادها للخطر أو عندما يجب إصدار قوانين تتوقف عليها ممارسة أو حماية حقوق دستورية...) التي توسع من صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال» لتمتد إلى إمكانية مساهمتها في العملية التشريعية، وذلك استناداً إلى مبدأ الضرورة.

**IV- في المجال المالي:**

إضافةً لإقرار القوانين المتعلقة بالضرائب والرسوم، يمارس البرلمان في المجال المالي أمرين أساسيين يعتمدهما بموجب قانون، وهما إقرار الموازنة العامة للدولة، وقطع الحساب الختامي<sup>(٨٥)</sup>.

إن قانون الموازنة العامة -كما هو معروف- لا يعدّ قانوناً، إلا من الناحية الشكلية فقط، وذلك لأن اعتماد الموازنة يحتاج إلى إقرار من البرلمان. أمّا من حيث المضمون أو الموضوع فالموازنة لا تتضمن قواعد عامة مجردة، وإنما هي عمل إداري ومالي بناءً على برنامج سياسي محدد ومؤقت. وبما أن الموازنة العامة للدولة هي

(أ) يُمنع على الوزراء أو الحكومة "في وضع تصريف الأعمال" التدخل في عملية التشريع عبر ممارسة حق الكلام -الذي هو في الواقع حق دستوري- أو عبر الطعن أمام المجلس الدستوري لاستحالة مساءلة الحكومة، لأن كل ممارسة مخالفة تؤدي إلى إعطاء الحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة أو أعضائها حصانة تفوق حصانة الحكومة (وأعضائها) التي تمارس المهام الدستورية في ظل ثقة المجلس.

(ب) إن مجلس النواب يبقى، عند تواجد مجلس الوزراء في وضع تصريف الأعمال، سلطة دستورية قائمة، يتعين عليها إقرار القوانين عند تواجد حالة الضرورة Urgence التي تعرض الدولة أو مؤسساتها أو أمنها أو اقتصادها للخطر أو عندما يجب إصدار قوانين تتوقف عليها ممارسة أو حماية حقوق دستورية.

(٨٤) في دراسة للدكتور إدومون رباط، أعدها عام ١٩٨٨ بناءً على طلب رئيس مجلس النواب اللبناني جاء فيها: «إن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية، ويتوجب عليها أن تستمر بممارسة صلاحياتها الدستورية، بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية...» (أدمون رباط، الدراسة تحت عنوان استشارة منشورة في مجلة "الحياة النيابية"، العدد ٧٨، صفحة ١٨٥).

(85) Frank Mordacq: «Les finances publiques», Coll. Que sais-je?, no 3908, P.U.F, Paris, 2011 (3éd. 2014), p.17.

البرنامج، السياسي والاقتصادي والاجتماعي، للحكومة خلال السنة المقبلة، لذا فمن الطبيعي أن يُترك للحكومة سلطة إعداد الموازنة العامة، حتى تأتي معبرة عن هذا البرنامج، ويمكن في النهاية مساءلتها عن مدى تنفيذها لما التزمت به في هذا البرنامج. أي أن الموازنة ليست مجرد وثيقة محاسبية لنفقات وإيرادات الدولة، بل لها قيمة سياسية كبيرة لأن الحكومة تُضمنها أهدافها واتجاهاتها العامة<sup>(٨٦)</sup>.

وبما أن الموازنة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتماد البرلمان لها، الذي يُعد بمثابة التصريح للحكومة بتنفيذ الموازنة. أي أن اعتماد الموازنة يشكل أحد أهم مظاهر العلاقة السياسية بين الحكومة والبرلمان في الأنظمة الديمقراطية. فإقرار الموازنة من قبل البرلمان تتم بعد مناقشة عامة تنصب على سياسة الحكومة بشكل إجمالي أكثر منها على التفاصيل المالية والإدارية، حيث إن الحكومة هي المكلفة بإعداد الموازنة. والبرلمان عند مناقشته للموازنة لا يملك الحق بتعديل أرقام الموازنة دون موافقة الحكومة، فاقترحات البرلمان بإجراء تعديلات في مشروع الموازنة العامة يقتضي ضرورة الحصول على موافقة الحكومة. وفي حال عدم اعتماد الموازنة من قبل البرلمان فإن للحكومة تنفيذ الموازنة استناداً لآخر موازنة معتمدة وفق مبدأ الموازنة الاثني عشرية إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة<sup>(٨٧)</sup>. وفي حال اعتمادها فإن الحكومة لا يمكنها إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة البرلمان<sup>(٨٨)</sup>.

(86) Frank Mordacq: «En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques?», Gestion et Finances Publiques, no 3-4 - Mars-Avril 2009, p.235 ; Frank Mordacq: «De la modernisation à la réforme de l'Etat – quelle direction prend la modernisation de l'administration française?», Principaux axes de la modernisation de l'Etat– Budget par objectifs et décentralisation matériaux de la première conférence – Varsovie 12-13 décembre 2008, Cycle de conférences sur le management public organisé en collaboration avec l'Ecole nationale d'administration française (ENA).

(٨٧) على سبيل المثال، ينص كل من الدستور اللبناني (المادة ٨٤) والنظام الداخلي لمجلس النواب (المادة ١١٤) على أنه "ليس للمجلس أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخلها عليها أو بطريقة الاقتراح". وبنفس الإطار الفصلان ٧٥ و ٧٧ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، والمادة ١١٣ من الدستور الألماني، والمادة ١٣٤ من الدستور الإسباني.

(88) F. Mordacq: «Les finances publiques», op. cit., p.20.



إذاً فإن الموازنة العامة تُعد من قبل الحكومة وتُعتمد من قبل البرلمان، بناءً على سياسة الحكومة تحت طائلة المساءلة أي إعمال مسؤولية الحكومة، فإذا كانت الحكومة مستقلة أو بحكم المستقلة، أي «حكومة تصريف الأعمال»، غير قابلة للمساءلة (لا يمكن إعمال مسؤوليتها) السياسية بسبب تخليها أو فقدانها للثقة، فلا يمكن أن تُعد موازنة عامة على أساس سياسة تتحمل مسؤوليته.

فاعتماد الموازنة من قبل البرلمان يتم على أساس سياسة الحكومة، لا قيمة له إلا إذا نظرنا إليه كإحدى الأدوات السياسية بيده في علاقته مع الحكومة. فهو إجراء يشكل نوعاً من الرقابة السياسية يمارسه خاصةً عند إجراء قطع الحساب الختامي للموازنة. وقطع الحساب الختامي، بدوره، ليس مجرد كشف حسابي بالمعنى المالي فحسب، وإنما هو أبعد من ذلك، فهو كشف حساب سياسي على غير ذات جدوى الإنفاق الحكومي بموجب الموازنة المعتمدة بناءً على السياسة المقدمة من الحكومة<sup>(٨٩)</sup>.

لذلك كيف يمكن مساءلة «حكومة تصريف الأعمال» عن عمل سياسي بامتياز؟ فلا غير ذات جدوى من مساءلة «حكومة تصريف الأعمال» لأنها حكومة "ميتة سياسياً". كذلك في حال تشكيل حكومة جديدة بعد إقرار الموازنة بدلاً من «حكومة تصريف الأعمال» التي أعدت الموازنة، كيف يمكننا مساءلة الحكومة الجديدة سياسياً عن عمل لم تعده وإنما أعدته «حكومة تصريف الأعمال»؟.

انطلاقاً من هذه المقاربة لمفهوم الموازنة، يمكننا التأكيد بأن البرلمان لا يمكن أن يُقرّ موازنة في حضور «حكومة تصريف الأعمال»، فإقرار الموازنة لا يمكن أن يتم إلا في ظل حكومة كاملة المواصفات<sup>(٩٠)</sup>.

(89)-Frank Mordacq: «La réforme de l'État par l'audit», L.G.D.J., 2009, p.221.

انظر حول هذا الموضوع أيضاً نص المادتين ١١٣ و ١١٤ من الدستور الألماني.

(٩٠) كما أشرنا سابقاً، في لبنان في العام ١٩٦٩ قامت حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقبلية والمكلفة بتصريف الأعمال بإحالة مشروع الموازنة على مجلس النواب بموجب مرسوم اتخذ في جلسة بتاريخ ٣/١٠/١٩٦٩. و لكن هذا الاستثناء لا يمكن البناء عليه، حيث لم يتكرر في تاريخ الحكومات المستقبلية في لبنان.



## الخاتمة

إن الحياة الدستورية والسياسية في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية والمختلطة، كما أشرنا سابقاً، تقوم أساساً على مبدأ تداول السلطة، إضافةً للتعددية الحزبية. وتوجه معظم الديمقراطيات إلى اعتماد نظم انتخابية قائمة على النسبية، باعتبارها أكثر الأنظمة الانتخابية تضمن توسيع وعدالة التمثيل السياسي.

لكن تداول السلطة والتعددية الحزبية والنظم الانتخابية القائمة على النسبية، غالباً ما تؤدي إلى عدم استقرار سياسي يُنتج عدم استقرار حكومي، يتمثل بتحول الحكومة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية، إلى «حكومة تصريف أعمال» ذات صلاحيات إدارية محدودة. هذه الحالة السياسية الدستورية من عدم الاستقرار قد تستمر لفترات طويلة، وقد تواجه الدولة خلالها أزمات خطيرة، لا يمكن لـ «حكومة تصريف الأعمال» مواجهتها باعتبارها حكومة فقدت الأهلية السياسية للحكم، وبقي لها فقط الأهلية الإدارية لتسيير المرافق العامة.

بالتأكيد إن المحافظة على مبادئ ونوعية الحياة الدستورية والسياسية في إطار ديمقراطي هو أمر مبدئي وهام، ولكن بالمقابل إن المحافظة على الاستقرار الحكومي أمر مهم أيضاً، ويجب عدم التضحية به.

فعدم الاستقرار الحكومي، أو كما يسميه البعض "الفراغ الحكومي"، له تأثيرات خطيرة وأحياناً كارثية على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والأمنية... الخ، أي على بقاء الدولة. لذلك عملت بعض الأنظمة السياسية على إيجاد توازن بين الضمانات الديمقراطية وضرورات الاستقرار الحكومي، وذلك إما من خلال تجنبها أو على الأقل من خلال تقليص فترة عمل حكومة تصريف الأعمال، وذلك بابتكار آليات دستورية أو تشريعية، كما هو الحال في بعض الدول (ألمانيا وإسبانيا) من خلال تقنية "حجب الثقة البناء"، أو من خلال وضع عتبة ذات نسبة عالية لتمثيل الأحزاب والقوى السياسية في البرلمان في الدول التي تبنت أنظمة انتخابية قائمة على

النسبية (كتر كيا).

لذلك فإن هذه الدراسة جاءت بهدف تأصيل مفهوم «حكومة تصريف الأعمال»، ونقله من الإطار السياسي إلى الإطار القانوني، وذلك من خلال التركيز على تجارب الدول التي تستمر فيها حكومات تصريف الأعمال لفترات طويلة. إضافةً لذلك، فإن هذه الدراسة هدفت أيضاً إلى تبيان أهمية ونجاح التجارب الدستورية بتجنب، أو على الأقل بتقليص فترة بقاء «حكومة تصريف الأعمال».

انطلاقاً من ذلك، يمكننا التوصية للمشرع العربي، لا سيما في الدول التي تستمر فترة عمل «حكومة تصريف الأعمال» لفترات طويلة (كـلبنان أو العراق)، بالأخذ ببعض التقنيات الدستورية التي تبناها الدستور الألماني، أو وضع قانون أساسي يحدد نطاق صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال».

## قائمة المراجع

### Table of References

- **Addi L.:** «Pluralisme politique et autoritarisme dans le monde arabe », Conférence prononcée le 4 février 2003 au «Mershon Center at The Ohio State University, Colombus, Ohio, USA», Publiée par Institut de recherche et débat sur la gouvernance, March 2003.
- **Adolf K.:** «Le système politique allemand: la stabilité menacée?», *Pouvoirs* - n°126, 2008.
- **Akagül D.:**«Démocratie, stabilité politique et développement: analyse du cas turc», CNRS, Novembre 2005.
- **Amato G.:**«Le système électoral», *Pouvoirs*-n°18, 1981.
- **Aubret J.-P.:** «systèmes électoraux et représentation parlementaire», Paris, 1969.
- **Auby J.-M. et Drago R.:** «Traité de contentieux administratif», L.G.D.J., Tom I, 1960.
- **Avril P. et Gicquel J.:** «La IV<sup>ème</sup> entre deux Républiques», *Pouvoirs* - n°76, 1996.
- **Bell J.:** «La révolution constitutionnel au Royaume-Uni», RDP, 2000.
- **Berlia G.:** «La présidence de la République, magistrature morale du régime», Droit public interne et international, Paris, L.G.D.J., 1980.
- **Boccon-Gibod Th.:** «Aux sources du droit public: la délibération et la théorie de l'État chez Maurice Hauriou», Université Paris Ouest Nanterre - Colloque international « le tournant délibératif», Paris, EHESS, 16-17 juin 2001.
- **Bouyssou F.:**«L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République», *Revue française de science politique*, 20<sup>ème</sup> année, n°4, 1970.
- **Caron J.-F.:** «Est-ce la fin du système uninominal à un tour?», *Revue parlementaire canadienne*, 1999.
- **Casey J.:** «Les régimes électoraux et pays de l'Union européenne», éd. Esperia, Londres, 1998.
- **Chambre des représentants de Belgique:** «Le gouvernement fédéral: Démission», cf. fiche info n° 20.
- **Chamussy D.:** «Dossier sur le Conseil constitutionnel et la procédure parlementaire», *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, (N°

- 38), Dalloz, 2013.
- **Chantebout B.:** «Droit constitutionnel», 23<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 2006.
  - **Chantebout B.:** «Le régime parlementaire, gouvernement d'Assemblée», Mélanges Burdeau, L.G.D.J., 1977.
  - **Chapus R.:** «Acte de gouvernement», Encycl. Dr. Adm., Tom I, n°3, 1958.
  - **Chapus R.:** «L'acte de gouvernement monstre ou victime?», Dalloz, Chron., 1985.
  - **Chevenement J.-P.:** «Les changements politiques dans le monde arabe », Intervention devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 3 décembre 2012 ([http://www.chevenement.fr/Les-changements-politiques-dans-le-monde-arabe\\_a1451.html](http://www.chevenement.fr/Les-changements-politiques-dans-le-monde-arabe_a1451.html)).
  - **De la Gressaye J.-B.:** «Montesquieu, fondateur du droit public moderne», Mélanges Michel Stassinopoulos, L.G.D.J., 1974.
  - **Debré M.:** «L'exercice du pouvoir», Discours de Michel Debré, garde des Sceaux, devant le Conseil d'État, 27 août 1958.
  - **Délpérée F.:** «La Belgique existe-t-elle?», Pouvoirs - n°136, La Belgique, 2011.
  - **Delpérée F.:** «Le Conseil d'État [Belge] à quarantaine ans, Administration Publique», 1986.
  - **Delwit P. et Pilet J.-B.:** «Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour», in S. Govaert (éd.), L'État de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle, Bruxelles, De Boeck, 2004.
  - **Delwit P.:** «La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours», Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2<sup>ème</sup> éd., 2010.
  - **Dewachter W.:** «Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique», Pouvoirs-n°54, 1990.
  - **Dumont P. et De Winter L. et Dandoy R.:** «Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999)», Courrier hebdomadaire du CRISP/CH-1722, 2001.
  - **Dumont P. et De Winter L.:** «La formation et le maintien des coalitions», Courrier hebdomadaire du CRISP/CH1664, 1999.
  - **Dupié A.:** «Le principe de continuité des services publics», Economica, 1982.
  - **Espuglas P.:** «Le service public» Paris, Dalloz, 2002.
  - **Flory M. et Korany B. et Mantran R. et Camau M. et Agate P.:** «Les

- régimes politiques arabes», P.U.F., 1990.
- **Foulquier N.:** «Maurice Hauriou, constitutionnaliste (1856-1929)», Revue Jus Politicum internationale de droit politique, n°2, 2009.
  - **Harb M.:** «Le chehabisme ou les limites d'une expérience de modernisation politique au Liban», Université Saint-Joseph de Beyrouth - DEA en sciences politiques, 2007.
  - **Hondequin H.:** «Communication sur "Le sort du Parlement en période de crise politique de longue durée", Association des Secrétaires généraux de Parlement, Session de Québec, Octobre 2012.
  - **Hostiou R.:** «Procédure et Forme de l'acte administratif unilatéral en droit français», L.G.D.J., 1975.
  - **Lachaize M.:** «L'expédition des affaires courantes en période de crise ministérielle», Dalloz- Chron. Hebdomadaire, 1952.
  - **Lassale J.-P.:** «La démocratie américaine à l'épreuve. Le teste de l'élection de 2000», La Documentation française, 2002.
  - **Lauvaux Ph. et Ziller J.:** «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en RFA, un bilan» RDP, 1985.
  - **Lauvaux Ph.:** «L'évolution du régime parlementaire depuis 1944», Pouvoirs - n°54, 1990.
  - **Le Divillec A.:** «Vues générales sur le parlementarisme Allemagne» RDP, 2004.
  - **Lesage M.:** «La constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique» RDP, 1994.
  - **Mabille X. et Brassinne J.:** «La formation du gouvernement et des exécutifs», Courrier hebdomadaire, CRISP, n°1356, 1992.
  - **Mandjem Y.-P.:** «Les Gouvernements de transition comme sites d'institutionnalisation de la politique dans les ordres politiques en voie de sortie de crise en Afrique?», Revue africaine des relations internationales, Vol. 12, n°1-2, 2009.
  - **Martin A.:** «Stabilité gouvernementale et rationalisation du régime parlementaire espagnol» RFDC, 2000.
  - **Mathiot A.:** «L'alternance du pouvoir aux États-Unis», Pouvoirs-n°1, 1977.
  - **Mignon E. et Veyrier J. et Tallon E. et Messerlin P. et Chaput A. et Delafaye A. et Gaubert A.:** «Cinquième République: réconcilier efficacité et responsabilité», Dossier, Ce dossier a été réalisé par la Direction des études de l'UMP, (<http://www.u-m p.org/sites/default>).

- **Millard E.:** «Hauriou et la théorie de l'institution», Droit et Société n°30/31, 1995.
- **Mordacq F.:** «De la modernisation à la réforme de l'État – quelle direction prend la modernisation de l'administration française?», Principaux axes de la modernisation de l'État– Budget par objectifs et décentralisation matériaux de la première conférence – Varsovie 12-13 décembre 2008, Cycle de conférences sur le management public organisé en collaboration avec l'École nationale d'administration française (ENA).
- **Mordacq F.:** «En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques?», Gestion et Finances Publiques, n° 3-4 - Mars-Avril 2009.
- **Mordacq F.:** «La réforme de l'État par l'audit», L.G.D.J., 2009.
- **Mordacq F.:** «Les finances publiques», Coll. Que sais-je?, n° 3908, P.U.F, Paris, 3<sup>ème</sup> éd. 2014.
- **Pactet P.:** «L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes», Mélanges Burdeau, L.G.D.J., 1977.
- **Palombarini S.:** «La crise italienne de 1992: Une lecture en termes de dynamique endogène», L'Année de la régulation, vol. 1, 1997.
- **Passelecq O.:** «Modes de scrutin et systèmes électoraux», Documents d'études, n°105, La Documentation française, 1995.
- **Pelloux R.:** «La stabilité gouvernementale dans le projet de Constitution européenne du 10 mars 1953 (étude de droit comparé)», Mélanges Achille Mestre, 1956, Paris, Sirey, 1956.
- **Ridard I B.:** «Le nouveau gouvernement de coalition au Royaume-Uni. Analyse constitutionnelle et conséquences institutionnelles», Jurisdoctoria n°4, 2010.
- **Rizk Ch.:** «Le régime politique libanais. In: Revue internationale de droit comparé», Vol. 19- n°3, Juillet-septembre 1967.
- **Uyttendaele M.:** «Précis de droit constitutionnel belge: regard sur un système institutionnel paradoxal», Bruylant, 2001.
- **Vimbert Ch.:** «La tradition républicaine en droit public français», L.G.D.J., n°181, 1992.
- **Weerts S.:** «La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du conseil d'État [Belge]», éd. A.P.T, 2001.